

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR  
CAMPUS PROFESSOR FRANCISCO GONÇALVES QUILES – CACOAL  
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DO CURSO DE DIREITO**

**KELY TATIANE SANTOS TREVISOLI**

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS  
ELEITORAIS POR PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO**

**Trabalho de Conclusão de Curso  
Monografia**

**CACOAL/RO  
2016**

KELY TATIANE SANTOS TREVISOLI

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS  
ELEITORAIS POR PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal de Rondônia – Campus  
Francisco Gonçalves Quiles – Cacoal, como  
requisito parcial para grau final de bacharel em  
Direito elaborada sob a orientação do Professor  
Me. Silvério dos Santos Oliveira.

CACOAL/RO

2016

Trevisoli, Kely Tatiane Santos.

T814i A (In)Constitucionalidade do financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas de direito privado/ Kely Tatiane Santos Trevisoli – Cacoal/RO: UNIR, 2015.  
60 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação).  
Universidade Federal de Rondônia – Campus de Cacoal.  
Orientador: Prof. Me. Silvério Santos Oliveira.

1. Direito eleitoral. 2. Financiamento de Campanha. 3. Pessoas jurídicas. 4. Inconstitucionalidade. I. Oliveira, Silvério Santos . II. Universidade Federal de Rondônia – UNIR. III. Título.

CDU – 342.8

Catálogo na publicação: Leonel Gandi dos Santos – CRB11/753

KELY TATIANE SANTOS TREVISOLI

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS  
ELEITORAIS POR PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal de Rondônia – Campus  
Francisco Gonçalves Quiles – Cacoal, como  
requisito parcial para grau final de bacharel em  
Direito elaborada sob a orientação do Professor  
Me. Silvério dos Santos Oliveira.

Cacoal, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016. Nota: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profº. Me. Silvério dos Santos Oliveira - Orientador  
Universidade Federal de Rondônia

---

Prof. Me. - 1º Examinador  
Universidade Federal de Rondônia

---

Prof. Me. - 2º Examinador  
Universidade Federal de Rondônia

*“Quando tudo nos parece dar errado*

*Acontecem coisas boas*

*Que não teriam acontecido*

*Se tudo tivesse dado certo”.*

*Renato Russo*

*Dedico esse trabalho à Deus, minha família que  
amo tanto, e aos meus queridos amigos...*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à Deus, que me concedeu essa oportunidade de cursar Direito. Apesar de todas as dificuldades e tribulações que vivenciei no decorrer dos estudos, consegui alcançar meus objetivos, e agora vou iniciar uma nova etapa na minha vida.

Minha família foi crucial para conseguir chegar onde estou, me dando todo apoio possível, amor e compartilhando as minhas alegrias e tristezas. Por isso, agradeço muito a todos eles, e espero um dia retribuir tudo o que me foi concedido.

Por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer aos meus amigos, que passaram também pelas tribulações que passei, e que sempre estiveram junto comigo em todas as dificuldades, amparando e sendo compreensivos. Muito obrigada a todos!

## RESUMO

A presente monografia se propõe a um estudo aprofundado na área do Direito Eleitoral, levando em consideração preceitos preconizados na Constituição Federal de 1988. Será realizada uma Análise dos dispositivos da Lei nº 9.504/97 e da Lei 9.096/95 que possibilitam doações financeiras por jurídicas a campanhas eleitorais e a partidos políticos, em confronto com os princípios da Isonomia, da República e Democrático, dispostos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e sua possível inconstitucionalidade. Para isso, levar-se-á em conta a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650 em que tramitou no Supremo Tribunal Federal, sendo que também foi feita a abordagem histórica sobre os partidos políticos, além das formas de financiamento existentes, com seus prós e contras, e finalmente a análise detalhada de cada princípio constitucional. Conclui-se que as doações feitas por empresas violam os aludidos princípios com a influência de seu poder econômico. Essa influência pode trazer distorções ao processo eleitoral democrático, deturpando a concepção de igualdade nas eleições, podendo até mesmo induzir a corrupção através da retribuição de favores aos financiadores privados.

**Palavras-chave:** Financiamento de campanhas, doações feitas por empresas, inconstitucionalidade, Democracia.



## **ABSTRACT**

This monograph proposes an in-depth study in the area of Electoral Law, considering principles praised in the Constitution of 1988. An analysis will be conducted of the Law number. 9.504 / 97 and Law 9.096 / 95 that allow financial donations by legal entity to electoral campaigns and political parties, in conflict with the principles of the republic and democratic equality arranged in the Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988, and its possible unconstitutionality. For this, will be taken into consideration the decision given in the direct action of unconstitutionality number. 4.650 that was processed in the Supreme Court, and was also made a historical approach on political parties, the existing forms of financing, with its pros and cons, and finally a detailed analysis of each constitutional principle. It's concluded that donations made by companies violate the alluded principles, with the influence of their economic power. This influence can bring distortions to the democratic electoral process, misrepresenting the concept of equality in elections, and may even induce corruption thru the return of favors to private lenders.

**Keywords:** Campaign Financing, donations made by companies, unconstitutional, democracy.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1 A HISTÓRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL .....</b>	<b>14</b>
<b>2 CRIAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS .....</b>	<b>23</b>
2.1 DA CRIAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	23
2.2 DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS .....	25
2.2.1 Financiamento partidário privado.....	27
2.2.2 Financiamento partidário público .....	30
2.2.3 Financiamento partidário misto.....	35
2.2.4 Quadro normativo do financiamento eleitoral no Brasil .....	37
2.3 RECEITAS DOS CANDIDATOS A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA <i>VERSUS</i> DADOS RELATIVOS AO CANDIDATO QUE GANHOU A CORRIDA ELEITORAL .....	42
<b>3 A INCONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO EMPRESARIAL NAS CAMPANHAS ELEITORAIS: OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS .....</b>	<b>48</b>
3.1 PRINCÍPIO DA REPÚBLICA .....	48
3.2 PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA.....	49
3.3 PRINCÍPIO DA IGUALDADE .....	52
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>58</b>

## INTRODUÇÃO

A presente monografia se propõe a um estudo aprofundado na área do Direito Eleitoral, levando em consideração preceitos preconizados na Constituição Federal de 1988. Será realizada uma Análise dos dispositivos da Lei nº 9.504/97 e da Lei 9.096/95 que possibilitam doações financeiras por jurídicas a campanhas eleitorais e a partidos políticos, em confronto com os princípios da Isonomia, da República e Democrático, dispostos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e sua possível inconstitucionalidade.

Para tal exame, é preciso analisar o sistema de financiamento partidário atualmente adotado no Brasil – sistema misto –, que possibilita a utilização tanto de recursos repassados pelo Estado, quanto de utilização de recursos do candidato ou doações de pessoas físicas e jurídicas. Tal sistema é visto por alguns autores como um entrave na democracia representativa brasileira, por causa da influência que gera através da influência do poder econômico.

Ocorre que, esse sistema é visto como entrave na democracia representativa no Brasil para alguns doutrinadores, pela influência que gera através do poder econômico (FLEISCHER, 2000). Essa influência pode trazer distorções ao processo eleitoral democrático, deturpando a concepção de igualdade nas eleições, podendo até mesmo induzir a corrupção através da retribuição de favores aos financiadores privados.

Também levar-se-á em conta os princípios constitucionais da República, da Democracia e da Igualdade de chances entre os partidos políticos e candidatos no sistema eleitoral, pontos esses que foram discutidos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650 em que tramitou no Supremo Tribunal Federal, que foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

As hipóteses a serem confirmadas são:

- 1) Os artigos 81 da Lei 9.504/97 e os artigos 38 e 39 da Lei 9.096/95, nas partes que autorizam a doação de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e partidos políticos, contrariam o princípio constitucional da isonomia, pois permitem que os detentores do poder econômico tenham vantagem nas eleições, tornando o sistema eleitoral extremamente desigual.
- 2) O princípio da Democracia pressupõe igualdade política dos cidadãos e seus votos; entretanto, com a influência do poder econômico o que surge é um governo de elites; portanto esses artigos também ferem o princípio da Democracia, já que atribui poder maior a alguns cidadãos em detrimento de outros.

3) O sistema de financiamento adotado no Brasil compromete a eficácia do princípio da República em razão do vínculo formado entre os candidatos e os detentores de poder econômico, com a intenção de ganhar a corrida eleitoral.

4) As pessoas jurídicas não votam e não são cidadãos, portanto as doações feitas por elas violam os aludidos princípios constitucionais, já que o interesse é apenas econômico.

Tem-se como objetivo geral analisar as possibilidades e limites das doações feitas por pessoas jurídicas de direito privado a campanhas eleitorais e a partidos políticos em confronto com a Constituição Federal de 1988; e como objetivos específicos: 1) Identificar como se originam os partidos políticos e o que é necessário para sua manutenção e disseminação. 2) Descrever como funciona o financiamento de campanhas eleitorais e quais os tipos de doações possíveis, bem como suas limitações. 3) Examinar dados dos gastos realizados por partidos políticos nas últimas eleições em confronto com dados relativos aos partidos que têm ganhado a corrida eleitoral. 4) Estudar os princípios constitucionais da República, Democracia e Igualdade em contraposição ao que está permitido no artigo 81 da Lei 9.504/97 e os artigos 38 e 39 da Lei 9.096/95.

Considerando-se o objeto de análise e os objetivos deste trabalho, o método de abordagem científica da pesquisa será o indutivo, isto porque o projeto parte de premissas particulares, tais como a existência da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.650 em trâmite no Supremo Tribunal Federal; os artigos das leis 9.504/97 e 9.096/95 que permitem doações feitas por pessoas jurídicas de direito privado a partidos políticos e campanhas eleitorais; e os princípios prescritos na própria Constituição Federal, buscando uma conclusão mais ampla, qual seja, sua constitucionalidade ou não e as consequências que pode-se inferir deste fato.

Quanto a técnica para a confecção da monografia, será adotada a pesquisa sob a forma documental, coletando-se dados em documentos escritos ou não, e dados estatísticos, tais como os dispostos no site do Tribunal Superior Eleitoral; também a pesquisa sob a forma bibliográfica, visto que serão necessários estudos aprofundados sobre matérias já publicados para que se solidifique o processo de conhecimento adotado, devido à natureza do tema.

Cada vez mais é possível observar a quantidade significativa de dinheiro empregado nas campanhas eleitorais com intuito de influenciar o resultado das eleições. As pessoas jurídicas de direito privado entram neste paradigma com sua alta capacidade financeira, influenciando com seu expressivo poder aquisitivo, e acarretando uma disputa eleitoral desigual. Após ganhar a corrida eleitoral, o candidato fica refém daqueles que o financiou, favorecendo esses financiadores, iniciando novo ciclo de corrupção na política brasileira.

Considerando esses fatores, torna-se extremamente oportuno o estudo do financiamento das campanhas eleitorais, já que é nesse ponto que se encontra a forma de controle financeiro dos candidatos e partidos políticos.

Entender se a doação feita por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais é inconstitucional é o primeiro passo para buscar medidas que proporcionem uma participação mais efetiva de partidos políticos com menor poder aquisitivo, a fim de buscar uma isonomia no sistema eleitoral.

No primeiro capítulo será tratado o histórico dos partidos políticos no Brasil, desde a época da colonização até os dias atuais. O segundo capítulo aborda da criação dos partidos políticos de acordo com a legislação brasileira; também as formas de financiamento de campanhas eleitorais e o quadro normativo do financiamento no país. Por fim, o terceiro capítulo discute a possível inconstitucionalidade das doações feitas por empresas a partidos e candidatos em campanhas eleitorais, ofendendo aos princípios constitucionais.

O tema atual e sempre questionado de uma forma ou outra na política brasileira; também é polêmico, pois não há consenso jurisprudencial, doutrinário e nem mesmo político. Logo a importância dessa pesquisa, que busca justamente esclarecer essas divergências.

## 1 A HISTÓRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

O Direito Eleitoral é ramo do Direito Público que estuda institutos como os direitos políticos, eleições, a forma de escolha dos titulares dos mandatos e a instituições do Estado (CÂNDIDO, 2012). Flávia Ribeiro expõe que esse ramo “[...] dedica-se ao estudo das normas e procedimentos que organizam e disciplinam o funcionamento do poder de sufrágio popular, de modo a que se estabeleça a precisa adequação entre a vontade do povo e a atividade governamental” (1996, p. 4).

Neste mesmo sentido argumenta Roberto Moreira (2011), que conceitua direito eleitoral como um ramo contido dentro do Direito Público que trata de todos os institutos que se relacionam com os direitos políticos e também com as eleições, em todas as suas etapas, tendo a incumbência de organizar a justiça, ministério público eleitoral e as diversas fases do processo eleitoral.

O Direito Eleitoral possui também autonomia científica, didática e normativa. Há autonomia científica pois tem suas próprias normas e princípios; didática porque há disciplinas específicas de sua área de atuação, como em cursos de graduação em direito. Por fim, há autonomia científica pois

[...] encontramos no ordenamento jurídico brasileiro uma grande quantidade de normas jurídicas autônomas e específicas de Direito Eleitoral, *exempli gratia*, a Lei n.2 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.a 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a Lei n.a 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), etc. (MOREIRA, 2011, p. 36)

Apesar de ser independente e com autonomia científica, o direito eleitoral tem a Constituição Federal como principal fonte de seus preceitos. É sua fonte suprema, de onde retira seus fundamentos de validade. Neste sentido:

Pela natureza da matéria objeto de seu conteúdo, o Direito Eleitoral sempre terá na Constituição Federal disposições fundamentais indicando o norte de sua trajetória, quer de ordem material e, até mesmo, de ordem processual. [...] as Constituições Brasileiras [...] sempre dispuseram sobre matéria eleitoral típica, fixando-se como fonte mais fértil dos preceitos que regem essa disciplina. (CÂNDIDO, 2012, p. 27)

A fim de assegurar um processo eleitoral democrático e deter a função de mediação entre o Estado e o povo na formação da vontade política, surge a figura dos partidos políticos. A Constituição Federal em seu artigo 17 assegura sua livre criação, fusão, incorporação e extinção, resguardados alguns princípios. Nos dizeres de José Afonso da Silva partido político é “[...] uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo.” (2005, p. 394)

Ainda nesse sentido, Roberto Moreira conceitua partido político como:

[...] pessoa jurídica de direito privado, integrada por um grupo de indivíduos que se associam, estavelmente, em torno de um objetivo determinado, que e assumir e permanecer no poder ou, pelo menos, influenciar suas decisões e, *ipso facto*, por em pratica uma determinada ideologia político-administrativa (2011, p. 136)

Paulo Bonavides fraciona o conceito em vários dados necessários para a constituição de partido político, sendo eles:

[...] a) um grupo social; b) um princípio de organização; c) um acervo de ideias e princípios, que inspiram a ação do partido; d) um interesse básico em vista: a tomada do poder; e e) um sentimento de conservação desse mesmo poder ou de domínio do aparelho governativo quando este lhes chega as mãos (2007, p. 372)

Os partidos políticos tem ainda a finalidade de assegurar o regime democrático de direito, prezando pela autenticidade do sistema representativo, e também de postular em favor da defesa dos direitos fundamentais dispostos na Carta Magna (MOREIRA, 2011). Para entender melhor esse conceito, é necessário uma abordagem histórica a respeito do assunto.

No período colonial, os portugueses pisavam no solo da colônia e já realizavam as votações para escolher os indivíduos que iriam governar as vilas e cidades que fundavam, bem como cargos de juiz, procurador, dentre outros oficiais. Era tradição escolher seus administradores do próprio povoado e, a primeira eleição ocorrida no Brasil colonial que se tem conhecimento foi a ocorrida na Vila de São Vicente – atual São Paulo – ocorrida em 1532. Somente os “homens bons” poderiam escolher os administradores das vilas, sendo assim considerados os nobres de linhagem, membros da alta burocracia militar, senhores de engenho e os burgueses enriquecidos pelo comércio (BRASIL, 2014).

Com a Declaração da independência em 1822, Dom Pedro I convoca eleições para a Assembleia Geral Constituinte:

O sistema utilizado foi o de dois graus: não votavam em primeiro grau os que recebessem salários e soldos; para a eleição de segundo grau, exigia-se decente subsistência por emprego, indústria ou bens. O cálculo do número de eleitores era feito a partir do número de fogos da freguesia. Durante quase todo o período imperial, as eleições eram indiretas, ou seja, os cidadãos escolhiam os eleitores dos deputados e senadores. Nessas eleições, podiam votar homens com mais de 25 anos que atendessem aos critérios censitários legalmente definidos. O analfabeto pôde votar quase que livremente nesse período. Ocorreu apenas alguma limitação quando foi instituída a obrigatoriedade de assinatura da cédula eleitoral. Só com a Lei Saraiva, em 1881, é que foi proibido o voto daqueles que não soubessem ler nem escrever, inaugurando o chamado censo literário, responsável pelo decréscimo no eleitorado à época. Tendo em vista a concepção restritiva de cidadania (só era cidadão quem tivesse certos atributos econômicos e morais), os critérios estabelecidos para exercício dos direitos políticos foram objeto de grande detalhamento por parte dos textos legais (BRASIL, 2014, p. 17)

No Brasil Imperial existiam dois partidos políticos: o Conservador e o Liberal. O partido Liberal exprimia o idealismo dos bacharéis, interesses da burguesia, a reforma progressista das

classes sem compromisso direto com a escravidão. Já os Conservadores formavam um partido da ordem, núcleo das elites, dos grupos econômicos mais poderosos como lavoura e pecuária – plantadores de cana de açúcar, criadores de gado, cafeicultores (BONAVIDES, 2007)

Entretanto, essa divisão era basicamente uma linha imaginária, pois os partidos cobiçavam apenas o poder, “[...] a bandeira dos princípios era não raro deposta para prevalecerem os interesses áulicos, as conveniências de ocasião, as abdições, as acomodações” (BONAVIDES, 2007, p. 407). Por isso, na prática, não havia quase nenhuma diferença entre os dois partidos.

Com os eventos que se desencadearam a partir da Guerra do Paraguai até a Proclamação da República, houveram muitos problemas políticos e sociais no Império, se avolumando de tal forma que os partidos tradicionais entraram em crise sem meios de conter a gravidade da situação. A partir da Proclamação da República houve considerável retrocesso na política brasileira – a mentalidade antipartidária e a existência de partidos políticos de caráter apenas regional:

Todos os empenhos convergiam para criar nas antigas províncias o sentimento da máxima descentralização possível. O país, complacente, parecia, de olhos vendados, estimular o surto oligárquico estadual. Em seus novos moldes republicanos, o partido político era primeiro o agente do antipartidarismo nacional, a saber, a ferramenta daquelas oligarquias que empolgaram o poder e governaram o país durante quase meio século da República Velha (BONAVIDES, 2007, p. 409)

A partir de 1889 com a Proclamação da República, houveram incertezas sob qual a nova forma de governo que deveria ser adotada. Era possível identificar dois grupos distintos que defendiam formas diferentes de governar – os civis e os militares:

Os civis, representados pelas elites das principais províncias – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul –, queriam uma República Federativa que desse muita autonomia às unidades regionais. Os militares, por outro lado, defendiam um Poder Executivo forte e se opunham à autonomia buscada pelos civis. [...] No que se refere à legislação eleitoral, alguns instrumentos legais vieram a público, mas nenhum deles alterou profundamente o processo eleitoral da época. As principais alterações promovidas foram o fim do voto censitário e a continuidade do voto direto. Essas modificações, embora importantes, tiveram pouca repercussão prática, já que o voto ainda era restrito – analfabetos e mulheres não votavam – e o processo eleitoral continuava permeado por toda sorte de fraudes. (BRASIL, 2014, p. 27)

Em 1945 surgem os primeiros partidos políticos de caráter nacional, com a atuação sob forma do sufrágio universal no Brasil, com o fim do Estado Novo. A democratização que estava se iniciando marcou na época a retomada das eleições periódicas para o Congresso Nacional, sendo que, a partir dessa data, a política brasileira passou por três ciclos (SCHMITT, 2000).

A Constituição Federal de 1946 é considerada o marco de verdadeira existência dos partidos políticos no país, justamente pois é a partir desse período que datam os primeiros partidos de âmbito nacional:



Os cem anos antecedentes viram apenas agremiações que, à luz dos conceitos contemporâneos, relativos à organização e funcionamento dos partidos, dificilmente poderiam receber o nome partidário [...] Em verdade, a vida constitucional do Brasil se fez sempre no Império e na República à base de personalidades, de líderes políticos e caudilhos, homens que dirigiam correntes de opinião ou interesses, valendo-se apenas do partido como símbolo de aspirações políticas, nunca como organizações de combate e ação, que jamais chegaram a ser (BONAVIDES, 2007, p. 406-407)

Com a Revolução de 1930, houve a criação do Código eleitoral, criado pelo governo provisório em 1932. A partir dessa lei houve importantes mudanças, pois através dela se instituiu a representação proporcional, o voto secreto e a Justiça Eleitoral – mas ainda não exigiu partidos políticos nacionais, portanto as eleições ainda seriam disputadas por partidos estaduais. O Código contribuiu também para o fim das influências oligárquicas nos partidos políticos regionais (BONAVIDES, 2007). Nesse sentido também tem-se:

A demanda social por eleições limpas e confiáveis era tamanha que um dos primeiros atos do Governo Provisório foi a criação de uma comissão de reforma da legislação eleitoral, cujo trabalho resultou na elaboração do primeiro Código Eleitoral do Brasil. As principais inovações trazidas pelo código foram o voto feminino facultativo, a fixação definitiva do voto secreto, a instituição do sistema representativo proporcional e a regulação em todo país das eleições federais, estaduais e municipais. Apesar de continuar sendo possível a eleição de candidatos sem partido, pela primeira vez os partidos políticos foram mencionados em legislação eleitoral, sendo obrigatório o registro prévio de todas as candidaturas. O Código de 1932 não ficou isento de críticas, especialmente no que se refere ao processo de qualificação. Além disso, vale ressaltar que permaneciam restrições ao pleno exercício da cidadania, dentre as quais a impossibilidade de votarem os analfabetos, mendigos e praças de pré. (BRASIL, 2014, p. 36)

Novo retrocesso houve com o advento do Estado Novo, a partir da Constituição de 1934, e a implantação da ditadura. A pluralidade partidária é extinta com a opressão política do período e a Carta fascista. Entretanto, com a derrota da Itália fascista e a Alemanha nazista, o Estado Novo que já estava quase em seu fim, decreta um novo Código Eleitoral em 1945 com a lei 7.586, sob intensa pressão da classe média (BONAVIDES, 2007). Em 1937, Getúlio Vargas anuncia pelo rádio a Nova Ordem do país, tendo como apoio setores sociais conservadores:

Outorgada nesse mesmo dia, a *polaca*, como ficou conhecida a Constituição de 1937, extinguiu a Justiça Eleitoral, aboliu os partidos políticos existentes, suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos. Durante o período de 1937 a 1945, conhecido como Estado Novo, não houve eleições no Brasil. As casas legislativas foram dissolvidas e a ditadura governou com interventores nos estados. A exacerbação da contradição vivenciada pelo regime varguista – que impunha, internamente, uma ditadura aos brasileiros, mas, externamente, apoiava as democracias ocidentais na luta contra o nazifascismo na Segunda Guerra Mundial – gerou manifestações de descontentamento com o regime. Sem conseguir prolongar a ditadura, em 1945, Getúlio anuncia eleições gerais e lança como seu candidato Eurico Gaspar Dutra, ministro da Guerra. Desconfiados das reais intenções de Vargas, oposição e cúpula militar se articulam e dão o golpe, em 29 de outubro de 1945, destituindo Getúlio. Como na Constituição de 1937 não havia a figura do vice-presidente, a Presidência da República foi ocupada pelo então presidente do Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>, José Linhares, até eleição e posse do novo presidente da República, que viria a ser o general Dutra, em janeiro de 1946. Era o fim do Estado Novo. (BRASIL, 2014, p. 39)

A ideia do Estado Novo era, na ótica de Getúlio, a nacionalização da elite política, centralismo do poder estatal: “No período de 1930 a 1945, prevaleceu a concepção do estado burocrático racional, a eficiência administrativa estatal ao invés de um governo de partidos. A multiplicidade de partidos políticos era tida como fator pernicioso que representava risco ao bem público” (VIANA, 2006, p. 77)

Com o término da ditadura de Getúlio Vargas em 1945, inicia-se o primeiro ciclo político, que foi considerado a primeira experiência com a democracia na história brasileira, pois “[...] em nenhum momento anterior de nossa trajetória política e institucional combinaram-se de modo duradouro o sufrágio universal e eleições competitivas, isto é, com efetiva alternância no poder” (SCHMITT, 2000, p. 5).

Ainda nos últimos meses de vigência do Estado Novo, o governo decretou um código eleitoral provisório (Decreto Lei nº 7.586/45), que ficou conhecido como Lei Agamenon, em referência ao seu elaborador Agamenon Magalhães, e que introduziu na legislação eleitoral que os partidos políticos tivessem bases nacionais para seu registro no Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2014)

A Constituição promulgada em 1946 consagrou também a exigência de caráter nacional para os partidos políticos, texto que foi devidamente regulamentado pelo novo código eleitoral (Lei nº 1.164/50): “O caráter nacional dos partidos passou a ser estipulado pela exigência da filiação de um mínimo de 50 mil eleitores, espalhados em cinco ou mais estados da federação, com pelo menos mil eleitores em cada um” (SCHMITT, 2000, p. 7)

Com a obrigatoriedade dos votos e a exclusividade dos partidos políticos na apresentação das candidaturas, levou candidatos e eleitores a um novo tipo de relação:

Antes limitada ao convencimento de uma restrita parcela da população que detinha direito ao voto, as campanhas passaram a ganhar, nesse período, cada vez mais importância. Isso ocorreu num cenário em que, por um lado, o eleitorado se ampliava para incluir novos atores sociais e, por outro, os partidos políticos se defrontavam com a necessidade de convencer os eleitores. Abriu-se então um leque de novas práticas relacionadas a essas necessidades. Por exemplo, os panfletos de manifestos políticos passaram a ser panfletos de propaganda, os comícios microfonados se tornaram parte do cenário urbano, os candidatos começaram a distribuir apertos de mão e sorrisos. Nesse aspecto, nota-se uma preocupação cada vez maior dos candidatos com suas imagens (BRASIL, 2014, p. 43)

O pluralismo político nesse ciclo manifestava também a dimensão ideológica, contemplando quase toda opinião pública no país até a década de 60, conforme pesquisas do cientista político Antônio Lavareda. Em 03.10.1965 deveria haver eleições presidenciais e para governos de estados, entretanto com a eclosão do golpe de 1964 a eleição presidencial não se realizou. O

regime autoritário publica, assim, o Ato Institucional nº 1, que legitimou as forças armadas como soberano poder político no país, restringindo o Congresso Nacional (BRASIL, 2014).

O período do Regime Militar foi marcado por uma expansão dos direitos sociais, grande redução dos direitos civis e restrições aos direitos políticos. O regime autoritário sistematizou um novo Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) e a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740/65), que estabeleceu:

[...] os partidos então existentes teriam que ser reorganizados, mas sem fixar um prazo para tanto. Para ter o seu registro eleitoral confirmado, cada legenda deveria receber o apoio prévio de listas de eleitores totalizando, pelo menos, 3% do eleitorado que tivesse votado na última eleição para a Câmara dos Deputados. Esses eleitores deveriam estar distribuídos em 11 ou mais estados, com um mínimo de 2% em cada um deles. [...] A lei [...] já sinalizava a intenção do novo regime de reduzir o grau de multipartidarismo na política brasileira. (SCHMITT, 2000, p. 18)

Durante esse período, foram realizadas eleições diretas e indiretas para todos os cargos, nos limites da lei. As eleições tinham função de legitimar as decisões do governo formalmente e servir como uma espécie de laboratório eleitoral, com a população exercendo o direito de votar limitadamente (BRASIL, 2014).

Com a derrota dos candidatos a governos estaduais que eram apoiados pelo governo militar, foi decretado o Ato Institucional nº 2, que ampliou ainda mais as prerrogativas da autoridade militar tornando indiretas as eleições presidenciais, extinguindo também todos os 13 partidos políticos em funcionamento legal no país. As eleições diretas para governos estaduais e municipais também foram abolidas posteriormente por meio de decretos. Assim inicia-se o segundo ciclo político (BRASIL, 2014).

De acordo com Rogério Schmitt (2000), em nenhum outro período da história brasileira houve tantas alterações casuísticas nas leis eleitorais e partidárias. Em 1966, com o lançamento do AI-2, foi instituído o Bipartidarismo, onde a situação se organizou em torno da ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e a oposição ingressou no MDB (Movimento Democrático Brasileiro). No entanto, esse sistema era artificial, pois foi instituído de cima para baixo, apenas para ter respaldo eleitoral e parlamentar de que ainda existia a democracia (BRASIL, 2014).

Nesse período, é possível dividir o bipartidarismo em duas etapas: a primeira de 1966 a 1970, ocasiões em que a ARENA massacrava a oposição nas urnas, sendo que seu domínio adquiriu proporções quase que equiparáveis a de partido único. Na segunda etapa, no entanto, que iniciou com a eleição de 1974, pela primeira vez o MDB elegeu maior número de deputados e senadores, fazendo com que o processo eleitoral adquirisse um caráter plebiscitário (SCHMITT, 2000).

Em 1974 inicia-se também uma abertura política lenta e gradual, com a posse do presidente Geisel, pois além de tudo ainda haviam tendências diferentes na própria corporação. Havia

também uma luta contra as arbitrariedades do regime militar, que não queria abertura. E Geisel surge planejando uma distensão política, sem, contudo, a imediata tomada de poder da oposição (BRASIL, 2014).

Repetindo-se esse padrão nas eleições de 1978, o regime autoritário tomou providências para deter o crescimento eleitoral da oposição, introduzindo novas legislações: a Lei Falcão, que limitava as campanhas eleitorais no rádio e na televisão; e o Pacote de Abril, que aumentou a representação na câmara dos deputados dos estados das regiões norte e nordeste, onde a ARENA obtinha melhor desempenho; ainda assim, não foi suficiente.

O bipartidarismo já não era atraente para o regime autoritário, pois a oposição já grande somava-se a uma única legenda. Por isso, o governo dividiu a oposição restabelecendo o multipartidarismo controlado através da Lei nº 6.767/79. Desta forma foram criados e registrados no TSE seis partidos políticos: PDS (Partido Democrático Social), PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), PP (Partido Popular), PT (Partido dos Trabalhadores), PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e PDT (Partido Democrático Trabalhista). Desta forma, a extinta ARENA, agora como PDS, manteve a maioria das cadeiras nas duas casas legislativas (BRASIL, 2014).

O processo de transição da ditadura para a democracia envolveu abertura gradual que tinha sido idealizada pelas elites políticas partidárias. A transição se tornava cada vez mais inevitável a medida que aumentava o número de pessoas que ansiavam e pressionavam o governo para uma mudança. Três pontos foram determinantes nesse momento: a crise no reconhecimento da legitimidade do regime, causado pela crise econômica; a eleição de governadores da oposição em 1982; e as campanhas para Diretas Já (BRASIL, 2014)

Os militares prevendo derrota nas eleições de 1982 implementaram o voto vinculado:

[...] somente seriam válidos os votos dados aos partidos em todos os níveis, dificultando assim a vida dos partidos recém-criados que, no caso, devido a proibição de coligações, teriam que lançar candidatos em todos os níveis. [...] Nas eleições de 1982, houve um equilíbrio com a oposição conquistando 10 Estados, 9 com o PMDB e 1 com o PDT e o PDS sendo vitorioso em 14 outros. Em 1984, iniciou-se no Brasil um grande movimento popular em prol de eleições diretas para presidente. Com o apoio dos governadores do PMDB e PDT, o movimento 'Diretas Já' levou milhões de pessoas às ruas, porém o Congresso Nacional, de maioria do PDS, acaba negando a proposta de Emenda Constitucional (VIANA, 2006, p. 81)

Diretas Já foi a maior manifestação de massas no Brasil, a favor de eleição direta para o cargo de presidente. Essas manifestações públicas foram feitas em várias cidades brasileiras, envolvendo cerca de cinco milhões de pessoas, entre os anos de 1983 e 1984 (BRASIL, 2014).

Em 1985 houve a eleição de Tancredo Neves; entretanto, com sua doença e posterior falecimento, houve um desenlace inesperado para o retorno do país a Democracia: “[...] a posse

de José Sarney na presidência da República [...] marcou o fim de quase 21 anos de autoritarismo e início de um novo ciclo político na história brasileira” (SCHMITT, 2000, p. 44).

A partir da posse de José Sarney inicia-se o terceiro ciclo:

Uma das primeiras medidas do governo da Aliança Democrática foi aprovar no Congresso a emenda Constitucional nº 25, que reestabeleceu as eleições presidenciais diretas e retirou da Constituição o dispositivo referente à fidelidade partidária. O assim denominado ‘entulho autoritário’ começava a ser removido. Ficou também autorizada a livre criação de novos partidos políticos e a reorganização de todas as siglas que tivessem tido os seus registros indeferidos, cancelados ou cassados durante a vigência do regime autoritário. (SCHMITT, 2000, p. 45)

Com a formação dessa Nova República, houve a remoção do modelo de instituição política da ditadura militar, levantando as esperanças de uma população que passara 21 anos convivendo com o regime autoritário. A Constituição Federal de 1988 surgiu dessa perspectiva, preservando elementos do regime republicano, como o multipartidarismo, presidencialismo, bicameralismo e a representação proporcional (VIANA, 2006).

Houve também uma expansão do direito político aos analfabetos, que poderia votar e ser votado, os menores de 18 e maiores de 16 anos também poderiam votar, e foram incluídos mecanismos de democracia participativa, como o referendo e o plebiscito; “Estabeleceu-se o mandato presidencial de quatro anos e também um número mínimo de representação de 8 deputados nos menores Estados e o máximo de 70 nos maiores” (VIANA, 2006, p. 83).

Nas eleições de 1989 ficou evidenciado a enorme fragmentação partidária, pois houve 22 candidaturas a presidência da república, sendo eleito Fernando Collor de Melo, candidato pelo recém criado PRN, demonstrando dessa forma a fragilidade dos partidos brasileiros. Depois de seu *impeachment*, Itamar Franco assume o cargo, e é realizado um plebiscito em 1992 para decidir a forma e o sistema de governo, ganhando o modelo de República Presidencialista (VIANA, 2006).

Com o fim do período de eleições indiretas para Presidente da República, houve várias novidades para o cenário eleitoral, com os meios de comunicação e informatização assumindo cada vez mais um papel importantíssimo na discussão eleitoral. Os debates televisionados com a obrigação dos candidatos de confrontar propostas; o acompanhamento da pesquisa de opinião da população é feito pelos meios jornalísticos; a imagem dos candidatos e a propaganda eleitoral passam a receber grandes investimentos; as campanhas são planejadas acompanhando a flutuação da tendência da vontade eleitoral (BRASIL, 2014)

Para Rogério Schmitt (2000), o principal motivo que aflige essa organização partidária no decorrer dos anos e atualmente no país é a sua descontinuidade, isso porque, em pouco mais de cinquenta anos, três diferentes sistemas partidários estiveram em funcionamento,

sendo que, o regime autoritário foi o principal causador dessa instabilidade, já que extinguiu duas vezes em menos de quinze anos os sistemas partidários em atividade. Continua dizendo ainda que, a consolidação dos principais partidos políticos brasileiros só poderá ser efetivada caso seja dada a oportunidade de participar das eleições por muitos anos.

Fato é que a história republicana no país é muito recente, sendo marcada por vários acontecimentos, como o golpe militar, suicídio, renúncia e *impeachment*, fatos que comprovam a fragilidade do atual sistema eleitoral: “A partir do plebiscito de 1992, sobre formas e sistemas de governo, começaram a aparecer, com mais frequência, propostas de reforma política” (VIANA, 2006, p. 86). Entretanto, há grande divergência tanto entre estudiosos quanto parlamentares sobre até que ponto fazer a reforma. É preciso partidos políticos consistentes, que verdadeiramente representem os interesses da sociedade.

## 2 CRIAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Com já dito anteriormente, os partidos políticos surgem a fim de assegurar um processo eleitoral democrático e deter a função de mediação entre o Estado e o povo na formação da vontade política. Abaixo será verificado como se dá a criação dos partidos políticos.

### 2.1 DA CRIAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A Constituição Federal em seu artigo 17 assegura a livre criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, resguardados alguns princípios:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

Observa-se assim que há algumas condições para a existência (personalidade jurídica) do partido político. O artigo 17, §2º da Constituição Federal em combinação com o artigo 4º da Lei 9.504/97 estabelecem que os partidos políticos vão adquirir a personalidade jurídica na forma do Código Civil, sendo que para isso devem se registrar no cartório de registro civil de pessoas jurídicas do Distrito Federal, e também registrarem os seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral em até um ano antes da data das eleições.

O registro de seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral é necessário para que possa participar do pleito eleitoral, receber as verbas do fundo partidário, ter o acesso gratuito à televisão e ao rádio, e ter a exclusividade de sua denominação, sigla e símbolos – sendo vedada a utilização por outros partidos políticos, mesmo de variações que venham a induzir ao erro (CERQUEIRA, 2011).

Outro fator a ser observado é que só é admitido o registro do estatuto do partido político de caráter nacional, sendo considerado como tal aquele que comprove que pelo menos meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, “[...] distribuídos por um terço ou mais dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles” (BARROS, 2010, p. 367) – não sendo considerado os votos em branco ou nulos (art. 7º, §1º da lei 9.096/95). A exigência de expressão nacional visa:

[...] afastar a estruturação de agremiações com caráter meramente local ou regional. Historicamente, trata-se de reação às oligarquias estaduais e ao regionalismo político imperantes na República Velha. Nesta, sobressaíam partidos políticos estaduais, sendo os principais o Partido Republicano Paulista (PRP) e o Partido Republicano Mineiro (PRM). Daí o predomínio das oligarquias cafeeiras paulistas e mineiras, que controlavam o governo federal, fato conhecido como “política do café-com-leite”; tal expressão alude ao maior produtor e exportador de café (São Paulo), e ao tradicional produtor de leite e derivados – Minas. (GOMES, 2015, p. 97)

O partido político deverá, então, obter o registro junto ao TSE e ter o caráter nacional. Mas antes disso, deve requerer seu registro no cartório de registro civil de pessoas jurídicas do Distrito Federal, que deve ser instruído com os seguintes documentos: I - Requerimento dirigido ao cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas do DF, subscrito por 101 fundadores, com domicílio em 1/3 dos estados; II - Cópia autenticada da ata da reunião de fundação do partido; III - Exemplares do Diário Oficial que publicou, no seu inteiro teor, o programa e estatuto do novo partido; IV - Relação de todos os fundadores com o nome completo, naturalidade, número do título eleitoral com zona, seção, município e estado, profissão e endereço da residência. V - Nome e função dos dirigentes provisórios e endereço da sede no DF (BARREIROS NETO, 2011).

Satisfeitas as condições acima elencadas, o referido partido promove a obtenção do apoio mínimo da população, conforme o que está disposto no artigo 7º, §1º da lei 9.096/95. Cabe observar que para tal, o TSE não aceita como válidas assinaturas colhidas pela internet. Após a obtenção do apoio, deverá ser realizado o registro do estatuto do novo partido no TSE, através de requerimento acompanhado de: I - Exemplar autenticado do inteiro teor do programa e do estatuto partidários, inscritos no Registro Civil; II - Certidão do Registro Civil da Pessoa Jurídica; III - Certidões dos cartórios eleitorais que comprovem ter o partido obtido o apoio mínimo de eleitores (prova feita por meio de assinaturas dos eleitores, com menção do respectivo título eleitoral, em listas organizadas por cada zona, sendo a veracidade atestada por escrivão eleitoral).

Realizada a instrução, o processo é distribuído a relator, no prazo de 48h, sendo ouvida a procuradoria no prazo de 10 dias e, após isso, é fixado prazo de 10 dias para eventuais diligências. Ao final, verifica-se um último prazo, de 30 dias, para o registro. Por fim, é preciso



ressaltar que o partido deve comunicar “[...] ao Tribunal Superior Eleitoral a constituição e eventuais alterações de seus órgãos de direção nacional e nomes dos respectivos integrantes, e aos tribunais regionais eleitorais quando se tratar de órgãos de direção estaduais, municipais ou zonais” (BARREIROS NETO, 2011, p. 85).

## 2.2 DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

De acordo com RAMYANA (2010), direito eleitoral é conjunto de normas que regulam vários setores do sistema eleitoral, como o processo de alistamento, filiações e convenções partidárias, o registro dos candidatos e a propaganda política, a prestação de contas, votação e apuração, a proclamação dos candidatos eleitos, bem como todas as formas de acesso aos mandatos eletivos através do sistema eleitoral.

Mais que isso, um sistema democrático pressupõe um processo eleitoral que proporcione isonomia entre os candidatos, um pleito neutro, sem a influência do abuso de poder econômico, a fim de que se garanta a legitimidade de representação popular. Isso depende, primordialmente, de um equilíbrio nos recursos financeiros (XAVIER, 2014).

Entretanto, cada vez mais é possível observar a quantidade significativa de dinheiro empregado nas campanhas eleitorais com intuito de influenciar o resultado das eleições. As pessoas jurídicas de direito privado entram neste paradigma com sua alta capacidade financeira, influenciando com seu expressivo poder aquisitivo, e acarretando uma disputa eleitoral desigual. Após ganhar a corrida eleitoral, o candidato fica refém daqueles que o financiou, favorecendo esses financiadores, iniciando novo ciclo de corrupção na política brasileira.

Há grande preocupação entre os doutrinadores quanto a legitimidade das eleições, pela influência que pode exercer o poder econômico sobre os eleitores; entretanto existe também a consciência de que há um custo para o funcionamento da democracia, quem tem a necessidade de ser pago. Desta forma, verifica-se que é essencial o controle do financiamento nas eleições (XAVIER, 2014).

Considerando esses fatores, torna-se extremamente oportuno o estudo do financiamento das campanhas eleitorais, já que é nesse ponto que se encontra a forma de controle financeiro dos candidatos e partidos políticos. É um tema atual e sempre questionado de uma forma ou outra na política brasileira:

[...] é natural que aflorem preocupações com o financiamento das campanhas eleitorais. A sociedade procura continuamente aprimorar sua legislação para que haja um melhor controle da influência econômica sobre as decisões políticas resultantes das contribuições privadas de campanha, atingindo a regulamentação do financiamento público de campanha. Esse tipo de financiamento, em contraposição à

contribuição privada efetuada por grupos *lobistas*, atualmente é visto como uma ferramenta para minimizar o efeito da pressão exercida por esses grupos sobre os partidos políticos, possibilitando que as plataformas defendidas pelos partidos reflitam mais aquelas preferidas pela maioria do eleitorado e não as consideradas ótimas pelos *lobistas* (PORTUGAL, 2006, p. 10)

Entender se a doação feita por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais é inconstitucional é o primeiro passo para buscar medidas que proporcionem uma participação mais efetiva de partidos políticos com menor poder aquisitivo, a fim de buscar uma isonomia no sistema eleitoral.

A campanha eleitoral são atos complexos e procedimentos técnicos que são empregados por candidatos com o objetivo de obter o voto dos eleitores obtendo êxito na disputa do cargo público-eletivo; e o seu financiamento trata-se dos recursos empregados por esses candidatos objetivando a captação de votos dos eleitores (GOMES, 2015). Neste sentido tem-se que:

[...]o financiamento de campanha eleitoral constitui-se nos recursos, pecuniário ou *in natura*, arrecadados pelos candidatos ou partidos, com o objetivo de proporcionar ações durante a campanha eleitoral, para que se possa alcançar algum cargo público. Quanto a sua origem, o financiamento pode ser da modalidade pública, privada ou mista (XAVIER, 2014, p. 10)

Neste capítulo, far-se-á um estudo sobre as modalidades de financiamento de campanhas eleitorais, verificar sua finalidade e os argumentos que estão contra ou favoráveis ao financiamento privado ou público. A dúvida de como se financia as campanhas eleitorais surge a tona porque a influência do poder econômico é um problema que ainda não foi resolvido na atualidade, na verdade, tende a intensificar-se, visto que o financiamento é essencial para o funcionamento da democracia moderna (XAVIER, 2014). Acerca deste fato:

Embora não se possa negar o relevante papel do dinheiro em qualquer disputa político-eleitoral, é certo – como afirma Speck (2007, p. 154) – que a diminuição de sua importância “coincide com o ideal de uma relação mais orgânica e consciente entre os partidos políticos e o seu eleitorado”. Conforme visto, o terreno econômico é onde mais se cogita do uso abusivo de poder nas eleições, o que acarreta grave desequilíbrio da disputa. Por isso, o legislador intervém, fazendo-o com o fito de conferir equilíbrio ao certame. Quer-se impedir que a riqueza dos mais abastados interfira de forma decisiva no resultado das eleições. Com isso também se cumpre o princípio constitucional da isonomia, pois, se todos são iguais perante a lei, justo não seria que houvesse grande diferença de oportunidades para a ocupação de cargos político-eletivos. (GOMES, 2015, p. 336)

Visto isso, verifica-se que o financiamento tem como finalidade arcar com as despesas para promoção das campanhas eleitorais, assegurando a igualdade entre os partidos políticos e candidatos. Sergei Araújo (2002) ensina que essas despesas podem ter aspectos materiais ou temporais. Os aspectos materiais compreendem as despesas relativas a produção e todos os meios necessários para a propaganda eleitoral, difusão de materiais por meios audiovisuais,

reuniões abertas ao público, despesas com impressão e toda prestação ligada à campanha eleitoral.

Já o aspecto temporal verifica-se o período correto em que essas despesas podem ser efetivadas para serem contabilizadas como despesas de campanhas eleitorais. Mesmo aquelas despesas que são realizadas antes do período legal e que tenham destinação eleitoral devem ser considerada para fins de limite de imposto, como por exemplo, a contratação de um assessor de marketing antes da campanha eleitoral (ARAÚJO, 2002).

O financiamento das campanhas eleitorais podem ainda incidir em três modalidades: privado, público ou misto, as quais serão analisadas com mais profundidade posteriormente. O financiamento das campanhas pode também ocorrer de forma indireta, através de concessão de benefícios e/ou serviços – p. ex. horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão –, ou pode ser de forma direta, quando se trata de prestações em dinheiro (ARAÚJO, 2002; XAVIER, 2014; GOMES, 2015).

### **2.2.1 Financiamento partidário privado**

O financiamento privado das campanhas eleitorais abrange toda prestação em pecúnia, ou seja, vantagens quantificáveis em dinheiro, realizadas por pessoas jurídicas ou físicas, com a intenção de arcar com os gastos para a promoção das atividades de campanha eleitoral de um partido político ou candidato; ou seja, esse tipo de financiamento cuida de recursos que provem de doações financeiras de origem privada (XAVIER, 2014).

Esse sistema de financiamento pode ser classificado como direta, quando existe a entrega do dinheiro para o caixa de campanha de um candidato ou partido, por exemplo, através de cotas dos filiados, ou indireta, quando o pagamento em prol da campanha assumir vantagem não pecuniária, podendo ocorrer quando o doador (pessoa física ou jurídica) arcar com os custos da prestação de um serviço ou fornecer um determinado bem, sendo que neste caso os custos devem ser quantificados em dinheiro e contabilizados como receita de campanha do beneficiário (ARAÚJO, 2002).

Em relação a sua declaração, as receitas das doações de origem privada podem ser de duas modalidades: declaradas ou ocultas. Nas receitas declaradas estão os recursos que são permitidos pela legislação brasileira, que podem ser identificáveis e declarados na prestação de contas. Já na modalidade de receitas ocultas, o partido ou candidato violam a lei, deixando de declarar determinada prestação, e de submetê-la ao conhecimento público; “As receitas não

declaradas são as que trazem maior preocupação, por constituírem o chamado caixa dois da campanha eleitoral, uma das práticas ilícitas mais graves das eleições” (XAVIER, 2014, p. 24).

Sergei Araújo ensina ainda que essas contribuições privadas podem apresentar uma dúplici natureza jurídica:

Primeiro, quando se refere ao financiamento privado de pessoas físicas, identifica-se a manifestação do exercício de um direito de participação, inerente às sociedades democráticas, que se reforça com o reconhecimento do caráter indissociável da relação entre os partidos políticos e a formação da vontade popular, desenvolvida durante, e mesmo antes, da competição eleitoral. Quando se trata do financiamento originado das pessoas jurídicas, sua natureza jurídica encontra-se situada exclusivamente no campo de um ato de disposição patrimonial de natureza privada. (2002, p. 94-95)

A constitucionalidade ou não bem como a conveniência ou inconveniência de proibir doações feitas por empresas gera muita discussão doutrinária, pois enquanto alguns afirmam que se os atos são realizados com transparência e publicidade não há o porquê da proibição ou aumento da corrupção por esse fato; outros já alegam que as pessoas jurídicas em geral não tem capacidade eleitoral, por isso não deve participar do processo eleitoral, pois influenciaria e geraria distorções no sistema (XAVIER, 2014).

Muito se discute acerca do financiamento privado, pois posteriormente, as pessoas físicas ou jurídicas que doaram expressivas quantias pecuniárias poderiam esperar um retorno do candidato eleito. Neste sentido:

Com efeito, ninguém (sobretudo as pessoas, físicas ou jurídicas, que doam expressivos recursos) contribui financeiramente para uma campanha sem esperar retorno do agraciado, caso seja eleito. De sorte que, uma vez eleito, fica o donatário comprometido com o doador que o apoiou concreta e significativamente. Sob o aspecto ético, o único “retorno” que se poderia esperar do mandatário público assenta-se na própria representação democrática ou promoção dos ideais político-sociais de seus apoiadores; por igual, não há problema se a atuação do político coincidir com os interesses econômicos da comunidade que representa. No entanto, condena-se o desvio do sentido da representação. Para muitos, a doação de campanha constitui verdadeiro investimento, do qual se espera retorno econômico-financeiro. A experiência tem mostrado que aí reside um dos focos (existem outros!) relevantes da corrupção endêmica que assola o País. Em numerosos casos, a retribuição se dá pela contratação de empresas ligadas direta ou indiretamente ao doador, pelo favorecimento em licitações e contratos públicos ou superfaturamento de bens e serviços contratados pelo Estado, pela concessão de anistia e renúncia fiscais. Afinal, há que se recuperar as altas somas doadas à campanha, de preferência com o acréscimo de bons lucros. Nessa perspectiva, o financiamento de campanha pode ser visto como um bom negócio, cuja álea reside na eleição do beneficiário. Pior que isso são financiadores porventura ligados ao crime organizado, pois nessa hipótese o Estado poderia tornar-se instrumento de facilitação de crimes! É despiendo dizer que, ao final, a conta é sempre levada aos eleitores-contribuintes que, além de ludibriados em sua boa-fé, são privados dos benefícios de políticas e investimentos públicos sérios, gratuitos e de qualidade. As ilícitas contratações afetam a economia do País e em nada contribuem para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e a concorrência saudável entre as empresas. (GOMES, 2015, p. 337)

Outro posicionamento contrário é o de Sanseverino (*apud* XAVIER, 2014) que afirma que essa modalidade de financiamento enseja o desequilíbrio entre os concorrentes no pleito eleitoral, pois na medida em que alguns candidatos se destacam com o apoio de grandes grupos econômicos obtendo a vantagem financeira a seu favor, conseguem arcar com os altos custos do pleito eleitoral, comprometendo, desta forma, a igualdade de oportunidade entre os candidatos. Portanto, por mais que amplie e favoreça a liberdade de arrecadação, essa modalidade sempre vai reduzir a igualdade entre os concorrentes.

É de conhecimento público que as despesas com as campanhas eleitorais são cada vez maiores e que os partidos e candidatos precisam captar cada vez mais recursos para arcar com os altos custos de uma campanha eleitoral. Quando não conseguem na forma da lei, os candidatos podem se utilizar até de meios ilegais do financiamento privado para arranjar recursos, como os mencionados na modalidade de receitas ocultas, principalmente os oriundos de caixa dois, proporcionando corrupção, abuso do poder econômico, transgredindo princípios fundamentais, como o da igualdade e liberdade de escolha entre os candidatos (XAVIER, 2014).

Outro fator a ser considerado e já dito por Gomes (2015) anteriormente é que, os candidatos e partidos ficam cada vez mais vulneráveis ante as pressões dos financiadores de quantias vultuosas que basicamente custeiam a vitória aos cargos políticos, pela dependência cada vez maior causada através da dependência da grande quantidade pecuniária injetada nas campanhas. É de se saber que, grandes investidores não fazem tamanha caridade sem um propósito, que é o de obter alguma vantagem com esse investimento, por meio de ações ou omissões do Estado, atendendo interesses próprios/particulares em prejuízo dos bens públicos.

No mesmo sentido do que foi exposto:

O desequilíbrio financeiro entre partidos e candidatos decorre, em grande medida, das facilidades ou dificuldades de acesso aos recursos privados, principalmente de pessoas jurídicas, ocasionadas por posições programáticas ou ideológicas ou compromissos com determinado modelo econômico ou de funcionamento do Estado. Muito embora não seja possível o perfeito equilíbrio de forças entre as agremiações políticas e candidatos, sendo até aceitável a assimetria em razão da maior ou menor aceitação social dos programas defendidos, o peso excessivo que grupos econômicos têm no desenvolvimento das campanhas põe em cheque a credibilidade do sistema, o valor da igualdade do sufrágio e o funcionamento da democracia. Diretamente relacionado a esse problema está o alto custo das campanhas eleitorais e a incapacidade ou falta de vontade política do Poder Legislativo em estabelecer efetivos limites aos padrões de marketing impostos pelos profissionais do setor. Atualmente, o *marketing* político é percebido como um elemento-chave no desenvolvimento das campanhas eleitorais, o que pressiona partidos e candidatos a obterem recursos necessários ao enfrentamento das modernas formas de propaganda, cujos custos oscilam ao sabor dos padrões de campanha eleitoral concebidos pelos marqueteiros (ARAÚJO, 2002, p. 317)

Portanto, pode-se sintetizar basicamente os pontos principais que causaram o problema no financiamento privado de campanhas eleitorais: a) um alto grau de desigualdade econômica entre os candidatos e partidos; b) a incapacidade financeira dos candidatos e partidos para arcar com os altos custos das campanhas eleitorais; c) um perigoso nível de dependência dos partidos e candidatos em relação às suas fontes privadas de receitas, principalmente das empresas, a facilitar práticas corruptas (ARAÚJO, 2002).

Já os posicionamentos favoráveis a adoção dessa modalidade de financiamento alegam que o financiamento partidário privado pode ser considerado como uma forma de participação direta dos cidadãos no meio político, portanto, o envolvimento desses cidadãos seria como uma prova do enraizamento dos partidos na sociedade. Outro fator é que, a necessidade de fazer a arrecadação de contribuições privadas constituiriam um incentivo para angariar novos filiados, consolidando ainda mais a relação entre a sociedade e os partidos (ZOVATTO, 2005).

A relação entre os partidos e os cidadãos é algo benéfico, que fortalece a democracia, já que a procura pelo financiamento privado da maior vitalidade aos partidos e promove uma participação maior dos cidadãos nas questões sociais e debates políticos. Se os partidos apresentam uma natureza de associação privada, justo seria ter o direito de arrecadarem as contribuições necessárias para cumprirem seus objetivos (XAVIER, 2014).

Outra justificativa para o financiamento privado, conforme aduz Kannan (2012) é o aumento da representatividade social dos partidos políticos; a representação política é essencial à democracia, e esse processo de representação se dá por meio dos partidos políticos. Sem dúvidas, a representação decorre de estímulos na relação entre a sociedade e os partidos, com o objetivo de propiciar uma estrutura, ideologia ou organização dessa instituição política, que é desenvolvida tanto pela conquista de novos filiados, quanto pela necessidade de prestar contas a esses eleitores a respeito de propostas políticas divulgadas em campanha.

Por fim, afirma-se que em decorrência do fundamento elencado na Constituição Federal Brasileira descrito no artigo 1º, qual seja, o pluralismo político, os partidos políticos tem a finalidade de representar os diferentes grupos sociais, cumprindo o papel de intermediários entre o Estado e a sociedade civil. Portanto pode-se notar que, o financiamento privado é um meio de estimular a relação dos partidos com a sociedade, exercendo papel fundamental no desenvolvimento da democracia no país, contribuindo para o aumento da representação partidária (XAVIER, 2014).

### **2.2.2 Financiamento partidário público**

O financiamento partidário público é aquele dotado de recursos derivados unicamente do Estado. Esses recursos compõe-se geralmente de subsídios, fundos públicos ou reembolso de despesas ordinárias, que são transferidos a candidatos ou partidos com a finalidade de assegurar os meios necessários para promover a campanha eleitoral. Sergei Medeiros Araújo (2012) discorre ainda que o financiamento público consiste na prestação direta ou mesmo em alguma concessão de vantagem indireta pelo Estado, tendo por critérios os fixados em lei, transferindo a candidatos e partidos como forma de garantir-lhes com esses recursos os meios necessários para o desenvolvimento da campanha eleitoral. Neste sentido:

Assim, o objetivo central do intervencionismo estatal, com base em um fluxo regular de recursos públicos destinados tanto para as atividades ordinárias dos partidos quanto para as despesas de campanha, é garantir mais igualdade entre os concorrentes nas eleições, suprir a deficiência financeira e reduzir a dependência dos partidos e candidatos das fontes de financiamento privado, principalmente empresas. Segundo Jean Claude Masclet (1989, p. 249), a legitimidade para um financiamento das campanhas eleitorais dos partidos e dos candidatos, com base em recursos públicos, sustenta-se sobre três fundamentos: a) o reconhecimento constitucional da importância dos partidos políticos para os regimes democráticos; b) o princípio da soberania popular; c) a liberdade de associação. (ARAÚJO, 2012, p. 318)

A finalidade do financiamento público, portanto, é promover o equilíbrio e a competitividade entre os candidatos e partidos no pleito eleitoral, fortalecendo o sistema pluralista, em observância ao princípio da igualdade de oportunidade entre os candidatos, além de restringir a interferência das fontes privadas de receita, assegurando maior transparência (XAVIER, 2014). Há duas modalidades de financiamento público – o indireto e o direto; quanto ao financiamento indireto:

[...] consiste numa ação positiva do Estado, voltada para a concessão de uma vantagem aos partidos e candidatos, como forma de reduzir os custos e facilitar o desenvolvimento das campanhas eleitorais. Diz-se indireto o financiamento, porque não implica a transferência de recursos públicos para o beneficiário, mas sim uma prestação *in natura*, a exemplo da cessão de espaços públicos para convenções partidárias e comícios e do subsídio para determinados tipos de atividades, como é o caso do horário eleitoral gratuito. Nessa categoria se inserem, ainda, as medidas de incentivo ao financiamento privado que acarretam redução da arrecadação estatal, cujo exemplo é a aplicação de sistemas de deduções fiscais, não existente no Brasil. (ARAÚJO, 2012, p. 322)

A forma mais importante de financiamento público indireto consiste no acesso gratuito aos meios de comunicação social, já que o poder exercido pelas mídias de televisão e rádio sob a sociedade exige que o seu emprego como forma de propaganda política esteja regulamentada em bases que garantam a igualdade entre os candidatos e o pluralismo das correntes de opinião. O principal problema desse tipo de financiamento é a definição dos critérios de acesso e de distribuição do tempo de antena, já que “Pode-se, nesse campo, empregar o critério de igualdade

absoluta ou da proporcionalidade, utilizando-se como parâmetro o número de votos, a representação no parlamento ou a combinação de ambos” (ARAÚJO, 2012, p. 326).

O financiamento público direto consiste nas subvenções, subsídios, a restituição, em pecúnia ou em bônus, transferido diretamente pelo Estado aos partidos políticos, visando o financiamento das atividades de campanha eleitoral. Essa modalidade de financiamento é defendida por vários autores que a consideram como base de um sistema eficiente no controle de gastos eleitorais, evitando a dependência dos candidatos e partidos ao poder econômico privado, assegurando igualdade no pleito eleitoral, atenuando a corrupção (XAVIER, 2014). Neste sentido:

[...] o financiamento público direto de partidos e candidatos é uma prática consagrada que, para muitos, se encontra na base de um sistema eficiente de controle das eleições, na proporção em que contribui para evitar a dependência de partidos e candidatos em relação às fontes de financiamento privado, minimizando o problema da corrupção, propiciando maior igualdade entre as candidaturas, além de suprir a retração de recursos, verificada em razão da eventual implantação de um sistema limitativo de gastos e receitas privadas (ARAÚJO, 2012, p. 328)

O financiamento público direto pode ocorrer ainda sob duas modalidades: através de um sistema de adiantamento das receitas ou pelo sistema de reembolso. No sistema de adiantamento de recursos, as receitas são repassadas aos candidatos antes das eleições; um exemplo dessa forma de financiamento foi implantado nos Estados Unidos da América, pelo *Federal Election Campaign Act Amendments* em 1974 – esse financiamento ocorre com recursos de um fundo público próprio para as campanhas presidenciais, constituído a partir de destinação voluntária do próprio contribuinte, de até três dólares do imposto de renda por ele pago, e que financia a campanha dos candidatos à presidência (ARAÚJO, 2012)

Já o financiamento público direto pelo sistema de reembolso ocorre após o resultado das eleições, mediante compensação parcial de gastos eleitorais concretizados, por isso é conhecido por indenização eleitoral. Nesse sistema, as receitas públicas são repassadas aos candidatos ou partidos mediante aprovação da prestação de contas de campanha pelo órgão competente. O sistema de reembolso pode indenizar por gastos concretos realizados ou por uma indenização genérica, fixada dentro do limite legal (XAVIER, 2014)

Os modelos de financiamento apresentam seus argumentos contrários e favoráveis a sua utilização. Quanto aos argumentos favoráveis ao emprego do financiamento partidário público, Olívia Raposo da Silva Telles (2009) afirma que o principal argumento é que essa forma de financiamento limitaria a influência do poder econômico nas decisões políticas a serem tomadas, já que os financiadores privados disponibilizam os seus recursos visando desde já obter vantagens junto aos candidatos eleitos que foram beneficiados com sua ajuda; alegando



ainda que essa ideia se aplica tanto nas contribuições legais (declaradas à Justiça) quanto nas ilegais.

Outro ponto favorável é que essa modalidade restringiria o uso de doações ilegais, ou seja, o tão conhecido “caixa dois” e até mesmo valores adquiridos atividades ilícitas e crime organizado, práticas extremamente nocivas para a democracia. Com isso, fica mais fácil identificar as origens dos recursos utilizados, já que, sempre que um candidato se destacar pela riqueza, ficaria evidente a utilização de recursos ilícitos. O financiamento público propiciaria também maior igualdade entre os candidatos durante as campanhas eleitorais, em decorrência da limitação do poder econômico nas eleições. Assim, o pleito seria mais democrático, voltado verdadeiramente a ideias e propostas, com intuito de convencer o eleitorado (XAVIER, 2014).

Há de se considerar também que a redução dos custos das campanhas, juntamente com sua padronização e a simplificação das propagandas eleitorais são vantagens desse tipo de financiamento. O conceito de igualdade maior entre os candidatos nas campanhas, proporcionada pelo repasse de recursos do Estado, propicia uma competição mais equitativa, permitindo a ocupação isonômica na produção da propaganda, padronizando e simplificando os programas, além de reduzir os custos da campanha eleitoral (KANAN, 2012).

Ainda quanto aos pontos favoráveis, há aqueles que alegam que:

[...] o financiamento público possibilita um maior controle social na distribuição das verbas, uma vez que sabendo a sua origem, aumentaria a pressão popular pela transparência na distribuição e na destinação que é dada a esses recursos, de modo a fomentar uma maior participação da sociedade nos debates, aproximando os cidadãos dos ideais e dos propósitos sociais, em busca da efetiva aplicação dos princípios éticos, morais e da transparência na gestão da coisa pública (XAVIER, 2014, p. 21)

Já os posicionamentos contrários a essa modalidade de financiamento afirmam que a sua adoção não põe fim ao uso de recursos de origem ilícita nas campanhas eleitorais, já que essa é uma prática generalizada no país; os recursos ilegais iriam somar-se com os do financiamento público, sem que o Estado encontrasse meios suficientes para apurar sua utilização. Seria preciso medidas efetivas para restringir a prática, além de uma rigorosa fiscalização dos gastos realizados nas campanhas, com a aplicação de sanções severas em caso de extrapolação (TELLES, 2009).

Outro argumento relevante é o de Délia Rubio (2005), que afirma que o financiamento público seria uma deslegitimação social em razão da grande oneração dos cofres públicos. Em um país como o Brasil, onde há grande necessidade de investimento em áreas básicas como a saúde, educação, segurança, dentre outras, dificilmente a sociedade apoiaria a aplicação tão grande de recursos dos cofres públicos em campanhas eleitorais. Importante também observar argumento contrário a essa ideia:

O fato de que a destinação de recursos públicos a partidos sem expressão pode significar um desperdício é uma das principais críticas ao sistema de acesso aos subsídios estatais, baseado em baixos percentuais de votos. Trata-se, entretanto, de uma crítica improcedente, que coloca em primeiro plano somente os aspectos econômicos do sistema de financiamento, quando, na verdade, o valor prevalecente deve ser o do pluralismo político e o da igualdade jurídica entre as diversas correntes de opinião. Isso não significa que todos os partidos devam ter incondicionalmente acesso ao sistema de financiamento e receber sempre a mesma quantidade de recursos públicos. Isonomia não significa igualitarismo, e um tratamento diferenciado para os partidos já consagrados é justificável na medida das diferenças que os separam dos partidos sem expressão e importância para a formação da vontade popular. Em todo caso, o sistema não pode ser excluyente, e alguma forma de auxílio público, em nome do princípio democrático e do pluralismo político, deve ser reservada aos partidos novos e menores (ARAÚJO, 2012, p. 334)

Outro ponto discutido é que, a dependência do financiamento público para cobrir os custos das campanhas geraria uma espécie de estatização dos partidos políticos, dependência essa que forçaria cada vez mais a uma diminuição de liberdade dos partidos políticos e o distanciamento dos mesmos da realidade social (KANAN, 2005).

A doutrina questiona também a hipotética distribuição de recursos públicos do financiamento, pois se basearem-se na obtenção de cadeiras parlamentares ou mesmo na participação de eleições anteriores, provavelmente implicarão na diminuição da participação e de um ambiente eleitoral competitivo, conservando partidos políticos tradicionais no poder. Essa divisão de contribuições públicas com base no parlamento abre ensejo para o governo realizar manobras de exclusão com a finalidade de dificultar a atuação de partidos de oposição (RUBIO, 2005).

A tese de que o financiamento público seria a solução para reduzir a corrupção e a desigualdade entre os candidatos também é criticada por José Jairo Gomes (2015, p. 337):

Em geral, argumenta-se que essa medida reduziria a corrupção e a desigualdade entre os candidatos, tornando a disputa mais justa e equilibrada. Mas essa tese tem sido muito criticada. A uma, porque não extinguirá o tráfico privado nas campanhas eleitorais, menos ainda nos centros do poder político. Normalmente, os candidatos “mais bem cotados” flertam com ou são emergentes de grupos político-econômicos de incontestável vitalidade financeira, os quais lhes emprestam apoio moral e pecuniário; é de evidência solar que jamais gozarão da isenção necessária no trato da coisa pública. A duas, porque, em um país em que há graves desníveis sociais, altos índices de analfabetismo, poucos investimentos em saúde e educação, em que as rodovias se tornaram “caminhos” esburacados, em que a segurança pública é claramente insatisfatória, certamente o dispêndio de verbas do erário para financiar campanhas eleitorais não é algo que em si e em si mesma possa ser considerado prioritário. A três, porque a medida não porá fim à corrupção, que, a bem da verdade, tem na impunidade sua mais entusiástica aliada e apoiadora.

Também, há doutrinadores, como Kannan, que consideram que o sistema de financiamento exclusivamente público é incompatível com o fundamento constitucional do pluralismo político:

O sistema de financiamento exclusivamente público se torna incompatível com o pluralismo político consagrado no texto constitucional, fundamento do regime democrático, porque, de um lado, pode gerar o desinteresse dos partidos políticos, que, recebendo os recursos unicamente estatais, não necessitam mais dos cidadãos, deixando de lado o enraizamento no seio social; de outro, a contrário sensu, necessitando do financiamento estatal, passam a atender aos interesses do Estado, mesmo contrários aos cidadãos, passando a atuar como agentes estatais a serviço do governo. O princípio do pluralismo político, inserido no sistema político constitucional (CF, art.1º, inciso IV, cc. 17), caracteriza-se pela diversidade de concepções ideológicas partidárias na sociedade e também pela perfeita interação entre o cidadão e a representação partidária. (KANAAN, 2012, p. 286)

Por fim, diz-se então que o financiamento exclusivamente público pode representar um risco ao sistema democrático de direito, pois pode afetar um dos fundamentos constitucionais, qual seja, o pluralismo político. Quando os partidos políticos perdem a necessidade de buscar recursos financeiros junto a sociedade, começam a tender a dar prioridade aos interesses do Estado em detrimento aos interesses sociais, também confrontando a autonomia partidária estabelecida pelo texto constitucional.

### **2.2.3 Financiamento partidário misto**

Quanto ao financiamento partidário misto, constitui-se de recursos para partidos e candidatos tanto de origem pública quanto privada. O financiamento misto permite que os candidatos busquem recursos financeiros junto aos cidadãos, possibilitando maior interação com a sociedade, sem prejuízo da subvenção do Estado. Esse sistema tem como finalidade dispersar suas fontes de recursos para não concentra-las apenas no Estado, unindo as de origem privada e pública. Isso incentiva a participação da sociedade na política, por meio de doações ou cotas, garantindo a igualdade entre os candidatos no pleito eleitoral (KANAAN, 2012).

O sistema misto de financiamento é o que predomina nos países da América Latina, sendo defendido por diversos doutrinadores por oportunizarem a união de aspectos favoráveis do financiamento privado com o público. Neste sentido:

[...] somente o financiamento misto é compatível com o modelo pluripartidário e os princípios da democracia e igualdade de chances que devem reger as campanhas eleitorais. Um modelo de financiamento misto deve prever, necessariamente, a contribuição financeira das pessoas físicas como forma de participação dos cidadãos na vida política e partidária, bem como de aproximação entre os partidos e a sociedade. (ARAÚJO, 2012, p. 350)

Delia Rubio (2005) entende que é mais seguro utilizar esse sistema de financiamento, sendo a privada regulamentada para garantir a transparência dos recursos percebidos, tanto quanto a sua origem quanto a sua destinação, observando determinadas limitações. Já na pública, deve

se basear por critérios de distribuição para honrar com o princípio da proporcionalidade e igualdade e algum elemento para enraizar os partidos na sociedade.

Há tese defendida também no sentido que o financiamento misto deve ser regulado de forma que incentive a declaração e transparência dos gastos realizados com os recursos percebidos no decorrer na campanha eleitoral, e não apenas no final, como ocorre atualmente no país. Também que é melhor reduzir o limite máximo que uma pessoa ou empresa pode doar, majorar o autocontrole entre os concorrentes, aumentando a punição por qualquer violação à lei, em conjunto com uma reforma na legislação tributária e financeira, para desestimular a vultuosa quantidade de dinheiro não declarado, que acaba se tornando um caixa dois (SAMUELS, 2007).

O financiamento partidário misto também é defendido pois:

[...] aproveitando o que os dois modelos apresentam de melhor frente ao regime democrático e buscando encontrar adequada solução no tocante aos pontos vulneráveis que afetam o regime democrático, principalmente aprimoramento do sistema de controle e de eficácia quanto às punições, com vista a desestimular a prática do abuso do poder econômico, da fraude e da corrupção, preservando-se assim a liberdade e a igualdade que vêm fincadas na postura ética dos partidos políticos e participantes do processo eleitoral (KANAAN, 2012, p. 307)

Com posicionamentos contrários, há doutrinadores, como Gomes, que defendem que mesmo no sistema de financiamento misto continuaria a existir a influência do poder econômico, pois o capital privado causa grande desequilíbrio na disputa pelo voto, trazendo como consequência a representatividade dos detentores do capital em vez dos eleitores. Para outros autores, essa forma de financiamento seria ainda mais perigosa que o financiamento exclusivamente privado, já que os candidatos e partidos continuariam a receber propinas dos financiadores privados, mesmo recebendo recursos públicos para o custeio da campanha, continuando da mesma forma com a corrupção, com o agravante de pagar duas vezes pelo mesmo fator: o custeio público e o reembolso dos financiadores privados pela corrupção (XAVIER, 2014).

Também com opinião contrária, tem-se que:

Muito se discute acerca da conveniência do financiamento privado, porquanto ao eleito cedo ou tarde sempre se enviarão as faturas, já que, conforme dizia Tomás de Aquino, nesse mundo não há ação sem finalidade. Com efeito, ninguém (sobretudo as pessoas, físicas ou jurídicas, que doam expressivos recursos) contribui financeiramente para uma campanha sem esperar retorno do agraciado, caso seja eleito. De sorte que, uma vez eleito, fica o donatário comprometido com o doador que o apoiou concreta e significativamente (GOMES, 2015, p. 337)

No mesmo sentido, Daniel Sarmiento e Aline Osório (2014, p. 20) defendem que:

[...] o formato atual do financiamento privado de campanhas produz uma série de deturpações do ponto de vista dos eleitores. Se o voto já não é mais a única “ficha” de um cidadão nas eleições, a possibilidade de contribuir com dinheiro para campanhas eleitorais permite que a desigualdade econômica presente na sociedade seja reproduzida na arena política. Como resultado, as pessoas ricas ganham um maior peso na definição dos resultados das eleições e, conseqüentemente, seus interesses são

sobre-representados no Parlamento e no Executivo, em detrimento dos cidadãos mais pobres.

Não há um consenso a respeito de qual é o melhor sistema de financiamento, mas é fato que a escolha da modalidade reflete na representação política, de tal modo que pode influenciar nos resultados de uma eleição. Tendo já visto as modalidades de financiamento possíveis, juntamente com seus posicionamentos favoráveis e contrários, é preciso verificar a modalidade adotada e como ela funciona no Brasil.

#### **2.2.4 Quadro normativo do financiamento eleitoral no Brasil**

O financiamento eleitoral está regulamentado pela Lei 9.504/97 (Lei das Eleições) e pela Lei 9.096/96 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), em relação à prestação de contas dos partidos e ao Fundo Partidário. As regras vigentes instituem um modelo de financiamento misto, com a possibilidade de uso, portanto, de fundos públicos, bem como de fundos privados, incluindo neste último recursos próprios de candidatos e os oriundos de doações de pessoas físicas e jurídicas.

A Lei das Eleições regulamenta todos os pleitos eleitorais, oficializando o modelo de financiamento misto, mas predominantemente privado, no qual a arrecadação de recursos para o pleito é realizada pelos partidos ou diretamente pelos candidatos (ARAÚJO, 2012). O objetivo desse financiamento é arcar com os custos da campanha eleitoral, e nesse ponto, o artigo 26 da lei 9.504/97 estabelece os gastos que podem ser considerados eleitorais:

Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei: (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)

I - confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho, observado o disposto no § 3º do art. 38 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;

III - aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;

IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas; (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)

V - correspondência e despesas postais;

VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições;

VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;

VIII - montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;

IX - a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura; (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)

X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;

XI - (Revogado pela Lei nº 11.300, de 2006)

XII - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;

XIII - (Revogado pela Lei nº 11.300, de 2006)

XIV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

XV - custos com a criação e inclusão de sítios na Internet;

XVI - multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral.

XVII - produção de jingles, vinhetas e slogans para propaganda eleitoral. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) (BRASIL, 1997).

É importante salientar que para os partidos políticos angariarem recursos para custear as suas despesas, a Lei nº 9.504/97 impõe a obrigação de criar comitês financeiros com a objetivo de administrar os recursos recolhidos, sendo um comitê para cada eleição a qual o partido pretenda apresentar candidatura própria. Já no caso dos candidatos, esses estão autorizados a arrecadar por conta própria ou por meio de uma pessoa por ele designada para administrar a parte financeira e sua campanha (XAVIER, 2014).

A Lei das Eleições trata ainda do financiamento privado no processo eleitoral, com regulamentação da arrecadação de recursos de pessoas jurídicas e físicas na esfera privada, estabelecendo limites e vedações. Mas também o sistema de financiamento público está assegurado pelo artigo 17, § 3º da Constituição Federal, que reconhece o direito ao fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão. Este direito está devidamente regulamentado pela Lei nº 9.096 de 1995 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos (KANAAN, 2012).

Como está claro na Lei das Eleições e na Lei Orgânica dos Partidos políticos, o modelo de financiamento brasileiro é misto, já que, ao mesmo tempo em que admite a utilização recursos privados, autoriza também o uso de recursos públicos, direto e indireto, através do acesso ao fundo partidário, com previsão no orçamento público, e também do acesso ao horário eleitoral gratuito nas emissoras de rádio e de televisão nacionais, mediante a concessão de benefícios fiscais tributários às empresas (KANAAN, 2012)

O financiamento direto das campanhas políticas pode ter procedência pública e privada. Observa-se que o financiamento direto público decorre do uso de receitas do fundo partidário, cuja composição encontra-se prevista no artigo 38 da Lei nº 9.096/1995; sendo que, a possibilidade de utilizar essa fonte nos pleitos se verifica no artigo 39, § 5º:

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

[...]

39. [...]§ 5º - Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias (BRASIL, 1995).

Já no financiamento público indireto das campanhas eleitorais, a lei discorre que podem ser utilizados prédios públicos para a prática convenções partidárias (art. 8º, § 2º, da Lei nº 9.504/1997), bem como imunidade tributária e propaganda eleitoral gratuita, ambas com previsão na Constituição Federal. O horário eleitoral gratuito é considerado o mais importante financiamento dessa modalidade, já que exerce grande influência na decisão dos eleitores (XAVIER, 2014).

Em relação ao financiamento privado, esse encontra-se regulamentado pela Lei nº 9.504 de 1997, que autoriza a aplicação nas campanhas eleitorais de recursos do próprio candidato e doações de pessoas físicas ou jurídicas, em dinheiro ou estimáveis em dinheiro:

Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida nesta Lei (BRASIL, 1997).

Bruno Lorencini (2013) explica ainda que a lei 9.504/1997 institui ainda limite temporal, subjetivo, quantitativo e objetivo para as doações privadas. Em relação ao limite temporal, a lei estabelece como termo inicial para as doações o momento em que há o registro do comitê financeiro do partido; e como termo final, a data da eleição – em caso de segundo turno, a data decisiva do pleito.

O critério objetivo estabelece que as doações privadas podem ser feitas em dinheiro ou estimáveis em dinheiro – artigo 23, *caput* da Lei das Eleições. O apoio deve ser feito com o conhecimento do candidato ou partido, caso contrário não são contabilizados como doações para fins eleitorais. Também é um limite objetivo os tetos de doações estipulados em lei, sendo no caso de pessoas físicas o máximo de 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no anterior à eleição (art. 23 § 1º, I, Lei 9.504 de 1997). Entretanto, esse critério não se aplica às doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens imóveis ou móveis de propriedade do doador, cujo limite máximo é de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), nos termos do § 7º deste mesmo artigo (LORENCINI, 2013).

Alguns doutrinadores consideram esse limite extremamente discriminatório:

[...] fere o princípio da igualdade entre os cidadãos, da igualdade de oportunidades entre os candidatos e o pluralismo políticos. Uma vez que privilegia a influência exercida pelos mais ricos do país, pois eles possuem uma capacidade maior de contribuir para o sucesso de uma campanha eleitoral e acaba por não representar um limite efetivo às contribuições das pessoas físicas com rendimentos mais elevados. Isso poderia levar os candidatos e partidos políticos a defenderem os interesses da parcela mais rica da população, tendo em vista a possibilidade de receberem vultuosas quantias a título de financiamento de campanhas eleitorais, o que afronta os valores democráticos inscritos na Constituição Federal (XAVIER, 2014, p. 39)

Quanto as doações feitas por pessoas jurídicas, essas estão limitados 2% (dois por cento) do faturamento bruto no ano anterior à eleição, conforme artigo 81, I, da mesma lei (BRASIL, 1997). A mesma explanação feita acerca do teto de gastos das pessoas físicas é válido também no caso das pessoas jurídicas, dado que o limite de uma empresa grande é muito maior e capaz de influenciar consideravelmente durante o pleito (XAVIER, 2014).

Em relação as doações feitas por pessoas jurídicas, é importante destacar que O Conselho Federal da OAB ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4650) no STF pedindo que sejam declarados inconstitucionais os dispositivos da legislação eleitoral (Leis nº 9.096/95 e nº 9.504/97) que autorizam doações de empresas a candidatos e a partidos políticos. Na ação, a entidade também pede que seja fixado um limite máximo para as doações feitas por pessoas físicas. A ADI foi julgada e, a partir das eleições de 2016 já não são permitidas doações feitas por pessoas jurídicas para campanhas, sendo os artigos que o permitiam declarados inválidos. Já as doações feitas por pessoas físicas continuam válidas, na forma da lei (STF. Plenário. ADI 4650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 16 e 17/9/2015) (BRASIL; STF, 2015).

O Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais os dispositivos do art. 23, §1º, I e II; o art. 24; e o art. 81, “caput” e § 1º, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), que tratam de doações a campanhas eleitorais por pessoas físicas e jurídicas, no ponto em que cuidam de doações por pessoas jurídicas. Também do art. 31; o art. 38, III; o art. 39, “caput” e § 5º, da Lei nº 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que regulam a forma e os limites em que serão efetivadas as doações aos partidos políticos, também exclusivamente no que diz respeito às doações feitas por pessoas jurídicas (BRASIL; STF, 2015)

Quanto ao critério quantitativo, a lei fixa um limite de gastos que deve ser observado pelos candidatos e partidos, previsto no artigo 17-A da Lei 9.504/97:

Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade (BRASIL, 1997).



Neste caso, observa-se que os próprios partidos políticos atribuem seus limites, que podem ser diferentes de um partido para outro. A ausência de um teto legal contribui para o desequilíbrio no pleito entre os candidatos:

Há, contudo, a nosso ver, uma brecha legal no dispositivo que pode dar azo a desvios no salutar mecanismo de limitação de gastos: o fato de eventual omissão do legislador em editar a lei limitativa até o dia 10 de junho do ano eleitoral permitir que cada partido político supra a omissão legislativa, fixando per si o teto de gastos, restando-lhe, somente, o dever de comunicar a Justiça Eleitoral acerca da definição. Sem dúvida, existiriam outros mecanismos viáveis de suprimento da omissão legislativa, que não a delegação pura e simples ao próprio concorrente do direito de, a sua livre escolha, definir quanto gastará na campanha. Ora, a delegação desta fixação ao partido significa esvaziar de sentido e conteúdo a própria ideia de limitação de gastos, pois que limites há quando é o próprio interessado que os define? Teria agido melhor o legislador caso, desde logo, apresentasse critérios objetivos ou normas gerais de suprimento de eventual omissão legislativa no ano eleitoral (LORENCINI, 2013, p. 131)

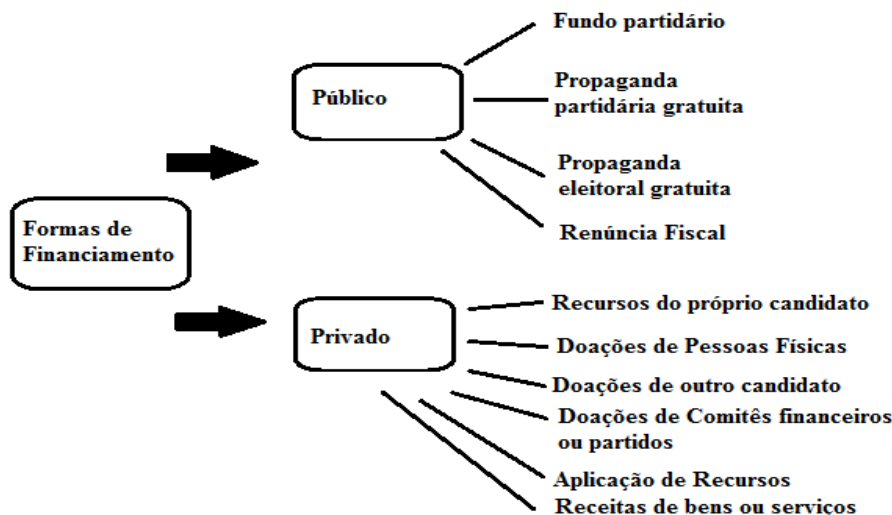
O critério subjetivo é a limitação dos candidatos e partidos receberem receitas em dinheiro ou estimáveis, provenientes de várias entidades, como governo estrangeiro, entidade pública, dentre outros, que também exposto na Lei das eleições:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

- I - entidade ou governo estrangeiro;
- II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- III - concessionário ou permissionário de serviço público;
- IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- V - entidade de utilidade pública;
- VI - entidade de classe ou sindical;
- VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.
- VIII - entidades beneficentes e religiosas;
- IX - entidades esportivas;
- X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;
- XI - organizações da sociedade civil de interesse público.

Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81 (BRASIL, 1997).

A utilização de verbas que provem de qualquer dessas fontes vedadas caracteriza captação ilícita de recursos, uma irregularidade insanável, que gera rejeição nas contas, enseja a responsabilização legal do beneficiário, podendo até negar o diploma ou cassá-lo (Art. 30-A, Lei 9.504/97). Pode-se conjecturar inclusive, uma ação pelo abuso de poder econômico gerado, para fins de impugnação de mandato eleitoral (GOMES, 2012). Para melhor fixação e entendimento das possíveis formas de financiamento eleitoral, foi elaborado o gráfico abaixo:



Diante do que foi exposto até o momento em relação ao financiamento de campanhas eleitorais, observa-se que a modalidade adotada atualmente no Brasil é o financiamento misto (público e privado), e que a legislação apresenta várias falhas e lacunas, que podem possibilitar a influência do poder econômico nas eleições, proporcionando desigualdade entre os candidatos.

### 2.3 RECEITAS DOS CANDIDATOS A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA *VERSUS* DADOS RELATIVOS AO CANDIDATO QUE GANHOU A CORRIDA ELEITORAL

O financiamento das campanhas eleitorais originam-se de receitas privadas ou públicas, conforme o que foi demonstrado anteriormente. Para constatar se os aspectos negativos que foram acima descritos ocorrem ou não na realidade brasileira, foi feita a coleta de dados referentes ao demonstrativo de receitas e despesas dos candidatos à presidência da República nas eleições de 2014, disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral.

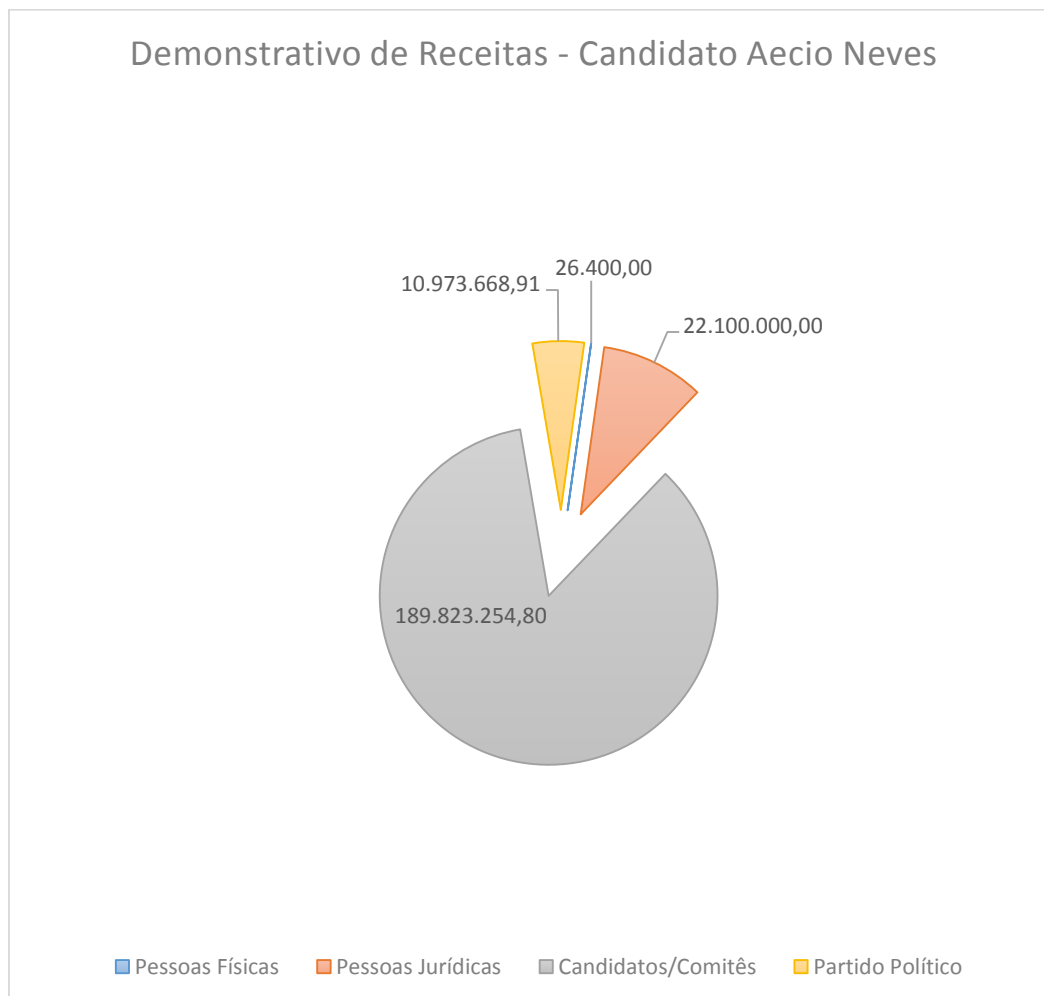
Com a análise das prestações de contas dos candidatos pode-se compreender o funcionamento do financiamento de campanha, já que a partir de suas informações pode-se definir quem banca as receitas efetivamente declaradas à Justiça Eleitoral e se a força do poder econômico desses financiadores beneficiam os candidatos eleitos. Neste sentido:

Ao analisá-las, percebe-se que as fontes de doações normalmente são de empresas fortemente afetadas pela regulação governamental ou altamente dependentes de contratos com o governo. Esse fato sugere que as prestações de contas são instrumentos válidos de pesquisa, eis que se elas fossem completamente falsas, tal afirmação não poderia ser realizada, sendo que os dados seriam apenas um mero conjunto aleatório de números (REIS, 2010, p. 22-23)

Entretanto, não se pode negar que há receitas que não são declaradas à justiça, o famoso “caixa dois”:

Pela fragilidade do sistema de controle de arrecadação e de movimentação dos recursos arrematados pelos partidos e candidatos, recursos deixam, muitas vezes, de serem declarados à Justiça Eleitoral por terem origem em caixa dois ou em razão de sua procedência ilícita, existindo conexão com redes de crime organizado, especificamente as oriundas de atividades como o narcotráfico e atividades informais, em que dificilmente é possível coibir o excesso de dinheiro injetado em campanhas políticas, porque foge do real e efetivo controle das contas, pela falta de uma estrutura própria de auditoria da Justiça Eleitoral (KANAN, 2012, p. 298)

Os recursos do fundo partidário são distribuídos pelos diretórios nacionais dos partidos políticos, enquanto as doações propriamente ditas são recebidas diretamente pelos candidatos, através de comitês e também diretórios de partidos. A partir dos principais dados disponíveis das receitas percebidas pelos candidatos à presidência da república, foram elaborados os gráficos abaixo:



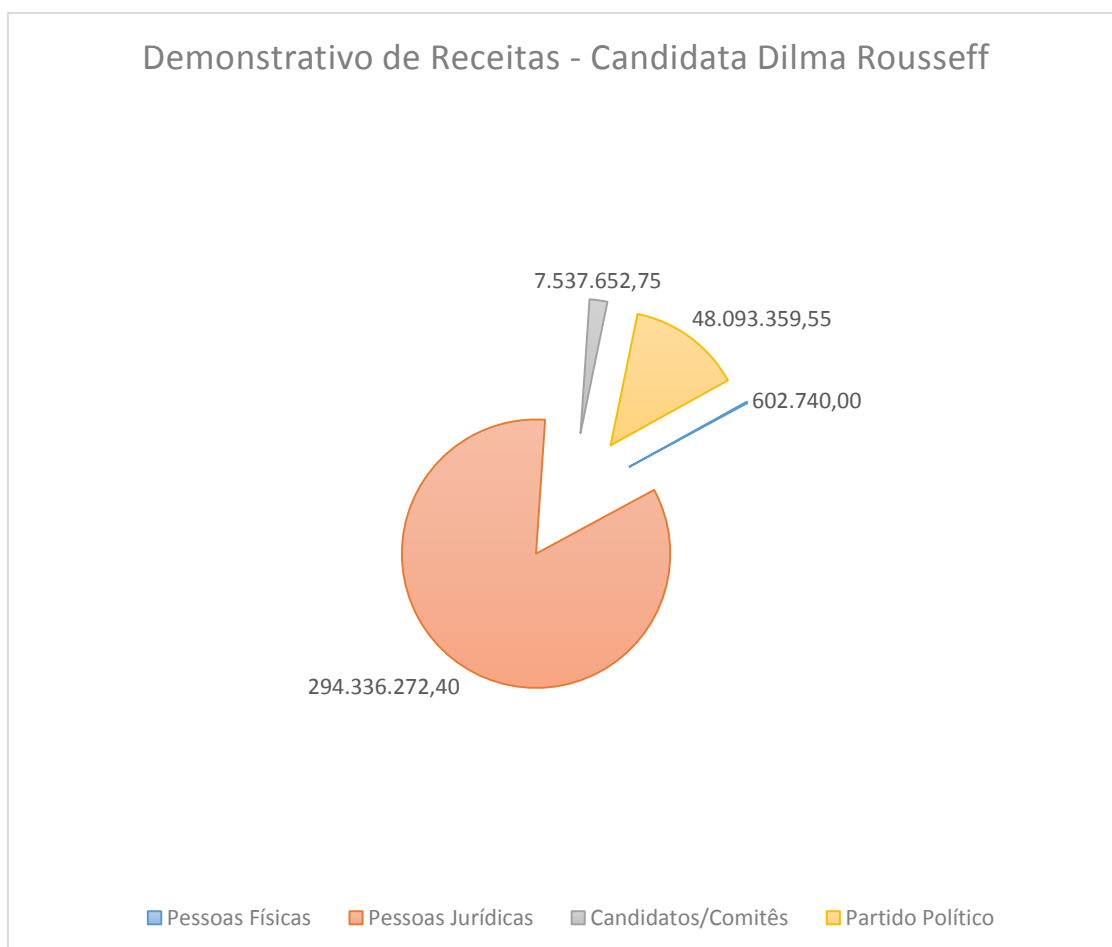
Fonte: Dados obtidos por meio das bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Primeiramente, verifica-se que a maior parte das receitas adquiridas pelo candidato Aécio Neves provem de recursos de outros candidatos e comitês e, no que diz respeito as

doações, inegavelmente constata-se que a maior parte é de doações feitas por pessoas jurídicas. A receita total adquirida por esse candidato constitui um valor de R\$ 222.925.853,17 (Duzentos e vinte e dois milhões novecentos e vinte e cinco mil oitocentos e cinquenta e três reais e dezessete centavos).

Verifica-se que as verbas arrecadadas de comitês foram as maiores, constituindo 85% dos recursos. Entretanto, é importante entender que, as empresas podem fazer suas doações diretamente aos partidos políticos com a intenção de acobertar essa operação financeira por alguns meses, já que os partidos só prestam suas contas à Justiça Eleitoral em abril do ano seguinte. Essa forma de doação serviria para maquiagem o vínculo entre as empresas com determinados candidatos, já que a receita percebida pelo comitê, mesmo que recebida para uma determinada candidatura, pode ser repassada parcialmente para outros concorrentes, com a intenção de impedir que os eleitores e a mídia saibam para qual candidato exatamente dirigiu-se a doação. Desta forma, pode-se concluir que as doações realizadas por pessoas físicas, e principalmente jurídicas, podem ser mais expressivas do que parecem (REIS, 2010).

Posteriormente, tem-se o segundo gráfico para análise:



Fonte: Dados obtidos por meio das bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Já nas receitas da candidata Dilma Rousseff, claramente verifica-se que a maior parte de suas doações foram feitas por pessoas jurídicas. O total de suas receitas constitui um valor de R\$ 350.836.301,70 (Trezentos e cinquenta milhões oitocentos e trinta e seis mil trezentos e um reais e setenta centavos). Mais de cem milhões de reais arrecadados se comparado com o valor arrecadado pelo candidato Aécio Neves. No pleito eleitoral de 2014, a vencedora foi a candidata Dilma Rousseff, eleita com 51,65% dos votos válidos.

Em relação aos recursos empregados nas campanhas eleitorais:

[...] há, efetivamente, uma significativa correlação entre o aumento dos recursos empregados em uma campanha e o número de votos obtidos. Ou seja, quanto mais elevadas as receitas obtidas por um candidato, maiores as suas chances de ser eleito. Isso porque, nas sociedades de massa, o dinheiro é essencial para se ter acesso a recursos praticamente indispensáveis para uma campanha vitoriosa: espaço publicitário nas mídias, elaboração de panfletos e demais materiais de campanha, contratação de cabos eleitorais, de prestadores de serviço, de “marqueteiros”, dentre outras despesas. Não ignorando tal cenário, políticos gastam parte significativa da sua energia na arrecadação de fundos para suas campanhas (OSÓRIO; SARMENTO, 2014, p. 18)

Pode-se verificar com a ajuda dos gráficos, o predomínio absoluto das doações feitas por pessoas jurídicas em detrimento das doações feitas por pessoas físicas. Nas receitas do candidato Aécio Neves, as doações de pessoas físicas constituem menos de 1%; já as pessoas jurídicas doaram cerca de 10% do total arrecadado.

Na campanha da candidata Dilma Rousseff a diferença é ainda mais gritante: enquanto pessoas físicas doaram menos de 1% do que foi arrecadado, as pessoas jurídicas doaram 84% de toda receita adquirida. Isso ainda é mais preocupante quando percebe-se que “[...] o financiamento eleitoral pelo setor privado no Brasil se dá através de um reduzido grupo de pessoas jurídicas, que não representa mais do que 0,5% do total de empresas brasileiras” (OSÓRIO; SARMENTO, 2014, p. 18).

Desta forma pode notar-se “[...] a influência do poder econômico das pessoas jurídicas durante o pleito eleitoral. Isso poderia levar os candidatos e partidos políticos a defenderem os interesses dos empresários em busca do seu apoio, como resultado de um vínculo de dependência entre eles” (XAVIER, 2014, p. 46); isso gera distorções no sistema, afrontando os valores da Democracia. É a mesma ideia defendida por outros doutrinadores:

Desejosos de contar com tais fundos para uma futura reeleição, os representantes tendem a se empenhar na defesa dos interesses e projetos nem sempre legítimos dos seus principais doadores, valendo-se dos mais diversos expedientes, como o favorecimento em licitações e contratos públicos, a concessão de incentivos fiscais e a edição de regulações favoráveis. E dados empíricos revelam que os grandes financiadores de campanhas eleitorais são, na esmagadora maioria dos casos, justamente empresas pertencentes a setores que mantêm estreitas relações com o Poder Público, como a construção civil, o setor financeiro e a indústria. [...] tal quadro empírico dá ensejo a graves distorções produzidas pela excessiva infiltração do poder econômico no meio político. Em primeiro lugar, do ponto de vista dos candidatos, o

resultado mais direto é o desestímulo a candidaturas de indivíduos desprovidos de recursos próprios e de “contatos” com o mundo empresarial, através dos quais pudessem arrecadar os fundos necessários para entrar na disputa. Por essa lógica, cidadãos comuns simplesmente não têm condições de se eleger. Além disso, como, de um lado, as doações de campanha provêm em sua quase totalidade de grandes empresas e de indivíduos muito ricos e, de outro, o volume de recursos arrecadados influi diretamente sobre as chances de eleição, os candidatos que representam os interesses do empresariado e das classes mais elevadas têm uma vantagem desproporcional na corrida eleitoral. (OSÓRIO; SARMENTO, 2014, p. 19-20)

Essa influência da doação feita por poucas empresas no meio eleitoral pode ser demonstrada na tabela abaixo:

<b>As maiores doações feitas por Pessoas Jurídicas – Eleição presidencial 2014</b>			
<b>Empresas</b>	<b>Dilma Rousseff</b>	<b>Aécio Neves</b>	<b>Marina Silva</b>
JBS	20 milhões	5 milhões	6 milhões
OAS	20 milhões	3 milhões	0,6 milhão
Andrade Gutierrez	11 milhões	8 milhões	0,8 milhão
Odebrecht	8,1 milhões	3 milhões	-
BTG	6,5 milhões	-	-
Ambev	6 milhões	1,5 milhões	1,5 milhões
Construtora Triunfo	5 milhões	-	-
UTC Engenharia	5 milhões	1 milhão	-
Amil	4 milhões	-	-
Bradesco	3 milhões	3 milhões	1 milhão
Cutrale	3 milhões	2,5 milhões	-
Itaú	-	2 milhões	2 milhões
Votorantim Cimentos	-	1,1 milhões	-
MRV	-	1 milhão	-
CR Almeida	-	1 milhão	-
Copersucar	-	1 milhão	1,75 milhões
Banco Safra	-	-	1 milhão
Cosan	-	-	1 milhão
Intertechne Consultores	-	-	-

Fonte: Dados obtidos por meio das bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Verifica-se portanto que, a maior parte das doações feitas por pessoas jurídicas concentra-se apenas em dezenove empresas de grande influência econômica. Os votos deixam de ser o fator determinante nas campanhas eleitorais para ser o fator consequente do financiamento privado obtido pelos candidatos, que converte-se em um elemento determinante para o

resultado das eleições. As empresas disputam com os eleitores para a definição da condução da política brasileira, e passam a ter os seus interesses melhor representados que dos cidadãos.

### 3 A INCONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO EMPRESARIAL NAS CAMPANHAS ELEITORAIS: OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

De acordo com Daniel Sarmento e Aline Osório (2014), o processo eleitoral no Brasil é sustentado por três princípios: república, democracia e igualdade. No entanto, todos os três estão contrários com a forma que está ocorrendo o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil atualmente, devido a influência do poder econômico sobre a política.

#### 3.1 PRINCÍPIO DA REPÚBLICA

O Princípio da República está prescrito no artigo 1º da Constituição Federal/1988, que organizou o Brasil como uma *República Federativa*. A ideia do princípio da república é proveniente da noção de que os agentes públicos e os governantes não gerem bens próprios, mas sim bens que pertencem a toda a sociedade, a *res pública*:

Dela se extrai, ainda, a ideia fundamental de que a coisa pública, pertencendo a todos, deve ser gerida, de forma impessoal, no interesse de toda a coletividade e sem admitir discriminações ou capturas de qualquer sorte. Com efeito, o princípio republicano está associado ao respeito à moralidade pública na ação dos agentes estatais e ao combate ao patrimonialismo. A República não tolera privilégios e não compactua com a captura dos agentes públicos por interesses privados de agentes econômicos. No entanto, o modelo de financiamento privado de campanhas adotado pela legislação eleitoral favorece a colonização do espaço público por interesses privados e o estabelecimento de relações antirrepublicanas entre candidatos e seus doadores. (SARMENTO; OSÓRIO, 2014, p. 27)

Portanto, o Princípio da República traz a ideia de impessoalidade ao lidar com a coisa pública, cuja finalidade é atender os interesses de toda a sociedade. A corrupção é algo que ataca esse princípio, e guarda uma correlação próxima com o particular, sendo diversos os casos em que o poder econômico atua para aliciar os agentes públicos. Os valores envolvidos nas campanhas eleitorais são extremamente altos e seria de uma ingenuidade esperar que é possível, nesse panorama, combater a corrupção efetivamente. É necessário responsabilizar aqueles que praticam desvios no exercício da função pública, mas também atuar para afastar do Estado essa influência excessiva do poder econômico (VIOLATO, 2014).

A dependência da política brasileira de recursos privados tende a gerar desvios na atividade política; tal fato foi notado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento dos embargos de declaração na Ação Penal 470:

Uma campanha para Deputado Federal em alguns Estados custa, em avaliação modesta, 4 milhões de reais. O limite máximo de remuneração no serviço público é um pouco inferior a 20 mil reais líquidos. De modo que em quatro anos de mandato (48 meses), o máximo que um Deputado pode ganhar é inferior a 1 milhão de reais.



Basta fazer a conta para descobrir onde está o problema. Com esses números, não há como a política viver, estritamente, sob o signo do interesse público. Ela se transforma em um negócio, uma busca voraz por recursos públicos e privados. Nesse ambiente, proliferam as mazelas do financiamento eleitoral não contabilizado, as emendas orçamentárias para fins privados, a venda de facilidades legislativas. Vale dizer: o modelo político brasileiro produz uma ampla e quase inexorável criminalização da política. (Trecho extraído do voto do Min. Luís Roberto Barroso, proferido em sessão do dia 14.08.2013, no julgamento de embargos de declaração na Ação Penal 470)

Como visto anteriormente, as campanhas eleitorais estão cada vez mais caras, sendo financiadas por um pequeno número de empresas e algumas pessoas físicas específicas, com as quais o candidato estabelecem vínculos, por serem extremamente dependentes desses recursos. Desses vínculos, surge a tendência dos eleitos serem mais preocupados com as necessidades de seus doadores do que com os interesses da coletividade (OSÓRIO; SARMENTO, 2014).

No entanto, há de se considerar também que a proibição de doações feitas por empresas e a limitação das doações feitas por pessoas físicas não inibiria a infiltração do poder econômico na política brasileira, pois os recursos poderiam continuar ingressando através das receitas não declaradas, ou seja, o “caixa dois”. A respeito disso, é dito que:

Isso, contudo, não constitui um motivo aceitável para “*deixar tudo como está, para ver como fica*”. As leis, como se sabe, não operam milagres, extinguindo, a toque de caixa, traços culturais e históricos de um povo, como, no Brasil, a cultura do jeitinho, da corrupção e da captura do público pelo privado. Ainda assim, a alteração do arcabouço normativo vigente é um importante passo no sentido de reduzir os efeitos perniciosos decorrentes da promiscuidade entre o capital e a política e de tornar o sistema de financiamento de campanhas mais igualitário, democrático e republicano. Nada impede que, no futuro, outras medidas sejam adotadas pelo Poder Público para evitar o financiamento eleitoral pelo “caixa 2”, tais como o aperfeiçoamento dos mecanismos existentes para fiscalização de gastos de campanha por parte da Justiça e do Ministério Público Eleitoral (OSÓRIO; SARMENTO, 2014, p. 29)

Portanto, a admissão de inconstitucionalidade das doações feitas por empresas aos candidatos e partidos políticos é uma solução inicial para o problema levantado. Não se pode admitir que a própria legislação eleitoral fomente esse vício no princípio da república, como ocorriam até o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, que tramitou no Supremo Tribunal Federal, e foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

### 3.2 PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA

A Democracia, de acordo com Ramyana, pode conceituar-se como “[...] governo em que o povo exerce, de fato e de direito, a soberania popular, dignificando uma sociedade livre, onde o fator preponderante e a influência popular no governo de um Estado” (2010, p. 15). Na

Constituição Federal, tal preceito pode ser observado no artigo 1º, parágrafo único, fundamentando-se inteiramente no povo como fonte de poder. A respeito da Democracia Representativa, instituída na Constituição Federal Brasileira:

[...] é caracterizada pela possibilidade de uma livre formulação das escolhas políticas, em que devem ser garantidas liberdades básicas de associação, informação e comunicação, com o objetivo de assegurar uma disputa igualitária entre os concorrentes e a liberdade na manifestação da vontade do povo. Para tanto, o processo de escolha dos representantes deve se concretizar de forma livre, transparente, isento de vícios e influências decorrentes do abuso do poder econômico (XAVIER, 2014, p. 71)

Ainda a respeito do conceito de Democracia:

A democracia, entendida como o governo “*do povo, pelo povo e para o povo*”, se assenta na premissa fundamental da igualdade política entre os cidadãos, isto é, na possibilidade de *todo* o povo, *igualmente* considerado, participar da formação do governo e da vontade política da comunidade, por intermédio da eleição de representantes. As ideias de democracia e de igualdade política são, assim, absolutamente indissociáveis (OSÓRIO; SARMENTO, 2014, p. 24)

Quanto a isso, tem-se a previsão constitucional no artigo 14, § 9º, que resguarda importantes valores jurídicos, como a moralidade e a probidade administrativa, e procura aferir uma atenção especial acerca da normalidade e legitimidade das eleições, tendo em vista sua eficaz proteção contra a influência do poder econômico (BRASIL, 1988). Entretanto, a política brasileira parece caminhar contrária a esses preceitos constitucionais, já que o que se verifica é que o dinheiro para arcar com os custos da campanha parece definir previamente o candidato que será eleito, atuando, portanto, de forma contrária a esse princípio constitucional (XAVIER, 2014). Quanto a isso:

[...]o poder econômico torna-se capaz de determinar quem serão os representantes do povo, relativizando o princípio da soberania popular e permitindo a uma pequena parcela da sociedade impor a sua vontade paralelamente ao processo eleitoral, constituindo-se em uma ameaça à democracia, já que o peso da vontade de cada cidadão é distorcido pelos recursos financeiros que cada um possui e todos aqueles suficientemente desprovidos passam a ser preteridos, o que afasta os pessoas cada vez mais do processo político, diminuindo a possibilidade de nele intervirem e gerando um círculo vicioso em que se perpetua as históricas desigualdades que existem no Brasil (VIOLATO, 2014, p. 33)

Na democracia representativa os elevados custos empregados durante as campanhas eleitorais e os métodos ilegítimos usados nos financiamentos, ocasionam um forte desnivelamento entre os candidatos, resultando num sistema ilegítimo de representatividade que busca resguardar e interesses financeiros, legais e ilegais (KANNAN, 2012).

Aline Osório e Daniel Sarmento relatam ainda sobre as doações feitas por empresas em confronto com o Princípio da Democracia:

[...] o legislador, ao admitir que empresas façam doações a campanhas e partidos políticos, acaba por garantir representatividade política a quem não tem direito de voto. Considerando que suas contribuições correspondem à quase totalidade dos

valores arrecadados, a forte dependência dos candidatos com relação a tais recursos garante que os interesses das empresas doadoras – e dos seus titulares – sejam privilegiados na tomada de decisões políticas. Assim, os dispositivos legais que autorizam a realização de doações por pessoas jurídicas também padecem de grave vício de inconstitucionalidade, por violarem a igualdade política e a democracia. (OSÓRIO; SARMENTO, 2014, p. 27)

A legislação eleitoral antes do julgamento da ADI nº 4.650 era incapaz de estabelecer condições jurídicas próprias para evitar interferências privadas, principalmente de empresas, que levam a desigualdade política. São várias as vantagens dos cidadãos mais ricos:

1) Os mais ricos têm dinheiro para gastar em campanhas políticas e em lobby, o que faz com que suas demandas tenham mais probabilidade de serem aceitas e/ou aprovadas. 2) Os mais ricos estão em uma melhor posição de barganha para atingir seus objetivos, já que as sociedades precisam dos recursos que estão nas mãos desses mais ricos. 3) Os mais ricos controlam os principais ativos da sociedade, tanto em termos econômicos, políticos ou culturais, controlando a agenda do debate político devido à sua força econômica. 4) Os mais ricos tendem a ser mais bem educados, o que faz com que possam tomar melhores decisões em relação ao seu interesse próprio e em relação à própria sociedade (SILVA, 2005, p. 156).

As pessoas jurídicas são entes artificiais às quais o direito confere personalidade jurídica, reconhecendo-as como sujeito de direito para o desempenho de algumas finalidades específicas. Entretanto, elas não são titulares dos mesmos direitos atribuídos a pessoas naturais, a elas não se aplicam os direitos políticos, dentre tantos outros direitos, que somente são assegurados à cidadania como corolário da soberania popular (OSÓRIO; SARMENTO, 2014).

Ainda nesse sentido, Sanseverino indica que “[...] a pessoa jurídica não tem capacidade eleitoral ativa nem passiva; não deve participar da fase do processo eleitoral; atualmente participa do processo eleitoral na fase de financiamento das campanhas e possibilita o surgimento de distorção no sistema” (SANSEVERINO, 2012, p. 263). Em outras palavras, quando se fala em exercício da soberania do povo, apenas o cidadão é legitimado para exercê-la.

Araújo ainda expõe que:

Além de se erigir como um fator de considerável desigualdade, na medida em que o maior poder de arrecadação e gasto implica o uso desequilibrado dos meios de propaganda eleitoral, a falta de um teto financeiro e limites materiais adequados dificulta, por ausência de um parâmetro palpável, a verificação do cumprimento das regras financeiras eventualmente impostas. Não é por outra razão que a limitação dos gastos de campanha constitui uma das principais medidas de controle adotadas nas democracias ocidentais modernas (ARAÚJO, 2012, p. 340)

Com isso, é possível supor então, nas palavras de Xavier, que:

[...] mecanismo do sistema de financiamento operando da seguinte forma: o dinheiro assume grande importância na corrida eleitoral, já que, as campanhas eleitorais necessitam de muito dinheiro para que os candidatos e partidos tenham maiores chances de se tornarem vitoriosos nas eleições, fato que resulta na necessidade de favorecimento das preferências desses financiadores através da prática da corrupção política, prejudicando a responsividade dos governos em relação às preferências da maioria dos cidadãos, o que, por outro lado, acaba por distorcer a competição em favor

dos corruptos e trazer impacto na eficácia do *accountability* vertical, ou seja, na punição dos corruptos (XAVIER, 2014, p. 81)

Contudo o legislador quando admitia que as empresas façam doações a campanhas eleitorais, garantia representatividade política a quem não tem direito de voto. Considerando que as contribuições das pessoas jurídicas correspondiam à quase totalidade dos valores arrecadados, como demonstrado anteriormente, a forte dependência dos candidatos com relação a tais recursos garante que os interesses das empresas doadoras sejam privilegiados na tomada de decisões políticas. Assim, os dispositivos legais que autorizam a realização de doações por pessoas jurídicas também padecem de grave vício de inconstitucionalidade, por violarem a igualdade política e a democracia (OSÓRIO; SARMENTO, 2014).

### 3.3 PRINCÍPIO DA IGUALDADE

O princípio da igualdade política está previsto de forma genérica no *caput* do art. 5º da Carta de 1988 e encontra-se consagrado em seu art. 14, que prevê que o voto deve ter “*valor igual para todos*.” A igualdade política além de atribuir um voto a cada indivíduo, significa que cada cidadão deve ter igual capacidade de influenciar no processo eleitoral, independentemente de sua classe, cor, nível de instrução ou qualquer outro fator. Com isso, se quis impedir que às preferências de alguns cidadãos fosse atribuída maior importância que aos interesses dos demais e, assim, garantir uma *real* democracia (OSÓRIO; SARMENTO, 2014).

Ainda quanto ao Princípio da Isonomia, ou Igualdade de chances entre os partidos políticos:

[...] é fundamental para a adequada atuação dessas instituições no complexo processo democrático. Impõe-se, por isso, uma *neutralidade* do Estado em face das instituições partidárias, exigência essa que se revela tão importante quando difícil de ser implementada. (MENDES, 2014, p. 871)

A competição entre os candidatos aos cargos públicos faz parte do processo eleitoral democrático, desde que se desenvolva em condições isonômicas, para que os recursos econômicos das campanhas eleitorais não decidam antecipadamente os candidatos eleitos; e sim que o voto dos eleitores seja conquistado pelas ideias, programas e propostas dos competidores, resultando, assim, em uma verdadeira representação política (XAVIER, 2014).

Um dos argumentos favoráveis do financiamento privado é a possibilidade de participação na política, e o envolvimento dos eleitores filiados aos partidos seria visto como uma prova do enraizamento dos partidos no meio social, já que a necessidade de arrecadar subsídios de origem privada poderia instituir um incentivo para recrutar novos filiados, consolidando a relação

entre os partidos e a sociedade, com efeito de criação de uma rede de simpatizantes. Com isso, no plano ideal, seria totalmente legítima esta participação; entretanto o que se verifica é que a forma como ocorre o financiamento privado no Brasil não enaltece o aumento da representatividade social (ZOVATTO, 2005).

Esse fato contribui para a crise de representação e o afastamento da sociedade em relação ao meio político, pois, se os candidatos angariam os recursos que precisam para se eleger apenas com assistência financeira de empresas, sem necessitar de contribuições de cidadãos, a ideia que se extrai é que o esquema de arrecadação de receitas restringe a representatividade do sistema e deixa os cidadãos comuns à margem da política, com a impressão de que a política simplesmente não é para eles (OSÓRIO; SARMENTO, 2014)

Xavier expõe ainda que:

[...] não há que se falar em democracia representativa quando os governantes eleitos desenvolvem suas funções políticas voltadas a favorecer interesses de uma pequena parcela do povo, afastando-se das expectativas e necessidades observadas na comunidade política. Fica evidente que as normas do atual modelo de financiamento de campanhas eleitorais não se harmonizam com os princípios democráticos do pluralismo político, da igualdade, da liberdade, da representatividade e da legitimidade inscritos no texto constitucional (XAVIER, 2014, p. 82)

Há outros doutrinadores também que apontam para uma desigualdade no peso do voto dos cidadãos em vista a disponibilidade de recursos desproporcionais:

O capitalismo desregulado defendido pelos economistas clássicos, bem como pelos neoliberais da atualidade, garante uma igualdade política formal, onde a função do voto é destacada e considerada como a grande possibilidade de participação política. No entanto, a qualidade do voto não é levada em consideração, fazendo com que os votos daqueles que tenham mais recursos sejam votos “melhores” por serem mais informados ou mais conscientes. Além disso, mesmo que o voto tenha peso igual para todos, aqueles que dispõem de mais recursos são capazes de influenciar o voto de outrem, fazendo com que os mesmos não sejam tão livres quanto parecem em um primeiro momento. (SILVA, 2005, p. 157)

Por fim, pode-se dizer portanto que são três os fatores principais que geram a violação do princípio da igualdade: primeiro, a maior parte do financiamento das campanhas eleitorais originam de pessoas jurídicas, entes fictícios que não se aplicam os direitos políticos; segundo, os candidatos com mais renda podem contribuir por meio de autodoação; por fim, as doações de pessoas físicas originam-se dos mais abastados da sociedade, e é fato que a grande quantidade de recursos influencia diretamente na chance de êxito nas eleições. Tendo isso em vista, pode-se concluir que os candidatos, representantes dos mais ricos e fomentados por pessoas jurídicas, estão em vantagem entre os competidores no pleito eleitoral, ilidindo cabalmente o princípio da igualdade política (XAVIER, 2014)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Eleitoral é um ramo do direito público que se dedica ao estudo das normas que organizam e disciplinam o funcionamento do poder do sufrágio popular, estabelecendo uma adequação entre a vontade do povo e a atividade do Estado. A fim de assegurar um processo eleitoral democrático e deter a função de mediação entre o Estado e o povo na formação da vontade política, surge a figura dos partidos políticos.

O partido político é uma forma de agremiação de um determinado grupo social, com seu acervo de princípios e ideias, que se propõe a organizar, instrumentar e coordenar a vontade da sociedade, com o objetivo de assumir o poder e concretizar seu programa de governo. Os partidos políticos tem ainda a finalidade de assegurar o regime democrático de direito, prezando pela autenticidade do sistema representativo, e também de postular em favor da defesa dos direitos fundamentais dispostos na Constituição Federal.

Para alcançar o status atual, os partidos políticos e a organização eleitoral passaram por várias modificações, desde o período colonial, com a realização de votações para escolher os indivíduos que iriam governar as vilas e cidades que fundavam, dentre outros oficiais; passando então pelo Brasil imperial, com o partido Liberal, que exprimia o idealismo dos bacharéis, interesses da burguesia, a reforma progressista das classes sem compromisso direto com a escravidão, e os Conservadores, que formavam um partido da ordem, núcleo das elites, dos grupos econômicos mais poderosos como lavoura e pecuária.

Passou também pelo retrocesso houve com o advento do Estado Novo, a partir da Constituição de 1934, e a implantação da ditadura; a pluralidade partidária é extinta com a opressão política do período e a Carta fascista. Também houve grandes mudanças no período do Regime Militar, que foi marcado por uma expansão dos direitos sociais, grande redução dos direitos civis e restrições aos direitos políticos.

Com a formação da Nova República, houve a remoção do modelo de instituição política da ditadura militar. A Constituição Federal de 1988 surgiu dessa perspectiva, preservando elementos do regime republicano, como o multipartidarismo, presidencialismo, bicameralismo e a representação proporcional. Houve também uma expansão do direito político aos analfabetos, que poderia votar e ser votado, os menores de 18 e maiores de 16 anos também poderiam votar, e foram incluídos mecanismos de democracia participativa, como o referendo e o plebiscito.

Fato é que a história republicana no país é muito recente, sendo marcada por vários acontecimentos, como o golpe militar, suicídio, renúncia e *impeachment*, fatos que comprovam

a fragilidade do atual sistema eleitoral. O principal motivo que que aflige essa organização partidária no decorrer dos anos e atualmente no país é a sua descontinuidade, isso porque, em pouco mais de cinquenta anos, três diferentes sistemas partidários estiveram em funcionamento, sendo que, o regime autoritário foi o principal causador dessa instabilidade, já que extinguiu duas vezes em menos de quinze anos os sistemas partidários em atividade.

Foi visto também todo o processo e requisitos para a formação dos partidos políticos, e que o financiamento tem como finalidade arcar com as despesas para promoção das campanhas eleitorais, assegurando a igualdade entre os partidos políticos e candidatos. Cabe ressaltar, porém que, há grande preocupação entre os doutrinadores quanto a legitimidade das eleições, pela influência que pode exercer o poder econômico sobre os eleitores, apesar de existir a consciência de que há um custo para o funcionamento da democracia, quem tem a necessidade de ser pago. Desta forma, verifica-se que é essencial o controle do financiamento nas eleições.

São três as modalidades de financiamento eleitoral: público, privado e misto; a legislação brasileira adota o financiamento misto, que constitui-se de recursos para partidos e candidatos tanto de origem pública quanto privada. Isso porque admite a utilização recursos privados, autoriza também o uso de recursos públicos, direto e indireto, através do acesso ao fundo partidário, com previsão no orçamento público, e também do acesso ao horário eleitoral gratuito nas emissoras de rádio e de televisão nacionais, mediante a concessão de benefícios fiscais tributários às empresas.

Em relação as doações feitas por pessoas jurídicas, é importante destacar que o Conselho Federal da OAB ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4650) no STF pedindo que sejam declarados inconstitucionais os dispositivos da legislação eleitoral (Leis nº 9.096/95 e nº 9.504/97) que autorizam doações de empresas a candidatos e a partidos políticos. A ADI foi julgada e, a partir das eleições de 2016 já não são permitidas doações feitas por pessoas jurídicas para campanhas, sendo os artigos que o permitiam declarados inválidos. Já as doações feitas por pessoas físicas continuam válidas, na forma da lei.

Tendo visto esses aspectos iniciais, aponta-se que o principal objetivo deste trabalho foi demonstrar as doações feitas por empresas influenciavam na política com seu poder econômico, ao ponto de comprometerem a legitimidade e a normalidade do processo eleitoral, o que afeta diretamente os princípios democrático, da república e da igualdade, todos eles inscritos na Constituição Federal.

Com a análise das prestações de contas dos candidatos pode-se compreender o funcionamento do financiamento de campanha, já que a partir de suas informações pode-se definir quem banca as receitas efetivamente declaradas à Justiça Eleitoral e se a força do poder

econômico desses financiadores beneficiam os candidatos eleitos. Ao analisá-las, percebe-se que as fontes de doações normalmente são de empresas fortemente afetadas pela regulação governamental ou altamente dependentes de contratos com o governo.

Através dos dados demonstrados sobre as doações feitas por pessoas físicas e jurídicas aos candidatos à presidência da república, verifica-se que, tanto com o candidato Aécio Neves, quanto a candidata Dilma Rousseff, as doações feitas por pessoas físicas são insignificantes perto das doações feitas por pessoas jurídicas. Dessas últimas, percebe-se que o financiamento eleitoral pelo setor privado no Brasil se dá através de um reduzido grupo de pessoas jurídicas, que não representa mais do que 0,5% do total de empresas brasileiras; como foi demonstrado na tabela anterior, são dezenove principais empresas, sendo que só a JBS doou cerca de trinta e um milhões de reais aos candidatos.

Os votos deixam de ser o fator determinante nas campanhas eleitorais para ser o fator consequente do financiamento privado obtido pelos candidatos, que converte-se em um elemento determinante para o resultado das eleições. As empresas disputam com os eleitores para a definição da condução da política brasileira, e passam a ter os seus interesses melhor representados que dos cidadãos.

A ideia do princípio da república é proveniente da noção de que os agentes públicos e os governantes não gerem bens próprios, mas sim bens que pertencem a toda a sociedade, a *res pública*. Traz a ideia de impessoalidade ao lidar com a coisa pública, cuja finalidade é atender os interesses de toda a sociedade. A corrupção é algo que ataca esse princípio, e guarda uma correlação próxima com o particular, sendo diversos os casos em que o poder econômico atua para aliciar os agentes públicos. Os valores envolvidos nas campanhas eleitorais são extremamente altos e seria de uma ingenuidade esperar que é possível, combater a corrupção efetivamente.

As campanhas eleitorais estão cada vez mais caras, sendo financiadas por um pequeno número de empresas, com as quais o candidato estabelecem vínculos, por serem extremamente dependentes desses recursos. Desses vínculos, surge a tendência dos eleitos serem mais preocupados com as necessidades de seus doadores do que com os interesses da coletividade. Daí a inconstitucionalidade clara das doações feitas por empresas, por ofenderem o Princípio da República.

O Princípio da Democracia constitui-se no governo em que o povo exerce, de fato e de direito, a soberania popular, dignificando uma sociedade livre, onde o fator preponderante e a influência popular no governo de um Estado. No entanto, o que se verifica é que o dinheiro para arcar com os custos da campanha parece definir previamente o candidato que será eleito,



atuando, portanto, de forma contrária a esse princípio constitucional. O poder econômico torna-se capaz de decidir quem serão os representantes da sociedade, relativizando o princípio da soberania popular e permitindo a uma pequena parcela da população impor a sua vontade, constituindo-se em uma ameaça à democracia.

Ainda sobre a Democracia, as pessoas jurídicas são entes artificiais às quais o direito confere personalidade jurídica, reconhecendo-as como sujeito de direito para o desempenho de algumas finalidades específicas. Entretanto, elas não são titulares dos mesmos direitos atribuídos a pessoas naturais, a elas não se aplicam os direitos políticos, dentre tantos outros direitos, que somente são assegurados à cidadania como corolário da soberania popular. Quando se fala, portanto, em exercício da soberania do povo, apenas o cidadão é legitimado para exercê-la.

O princípio da igualdade política está previsto de forma genérica no *caput* do art. 5º da Carta de 1988 e encontra-se consagrado em seu art. 14, que prevê que o voto deve ter “*valor igual para todos*.” A igualdade política além de atribuir um voto a cada indivíduo, significa que cada cidadão deve ter igual capacidade de influenciar no processo eleitoral, independentemente de sua classe, cor, nível de instrução ou qualquer outro fator. Entretanto, observa-se que os candidatos angariam os recursos que precisam para se eleger apenas com assistência financeira de empresas, sem necessitar de contribuições de cidadãos. A ideia que se extrai é que o esquema de arrecadação de receitas restringe a representatividade do sistema e deixa os cidadãos comuns à margem da política, com a impressão de que a política simplesmente não é para eles.

Pode-se dizer portanto que são três os fatores principais que geram a violação do princípio da igualdade: primeiro, a maior parte do financiamento das campanhas eleitorais originam de pessoas jurídicas, entes fictícios que não se aplicam os direitos políticos; segundo, os candidatos com mais renda podem contribuir por meio de autodoação; por fim, as doações de pessoas físicas originam-se dos mais abastados da sociedade, e é fato que a grande quantidade de recursos influencia diretamente na chance de êxito nas eleições.

Diante do exposto, conclui-se que os dispositivos da Lei nº 9.504/97 e da Lei 9.096/95 que possibilitavam doações financeiras por jurídicas a campanhas eleitorais e a partidos políticos violam os princípios constitucionais da República, Democracia e Igualdade, concordando portanto com o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal na análise da ADI 4.650. Essa decisão pode ser o primeiro passo para tornar os pleitos mais democráticos e igualitários, além de fortalecer a representatividade no sistema político do Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Sergei Medeiros. **O financiamento público nas eleições brasileiras**. Temas do direito eleitoral no século XXI. André de Carvalho Ramos (coordenador). Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 315-354.

\_\_\_\_\_. **O regime jurídico do financiamento das campanhas eleitorais: o controle de gastos, o financiamento público e o financiamento privado nas eleições brasileiras**. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, no curso de Mestrado de Direito da UFPE. Recife: [S.N], 2002.

BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. Salvador: Juspodivm, 2011.

BARROS, Francisco Dirceu. **Direito Eleitoral**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 26/12/2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.096, de 15 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. [S.I]: Brasília, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm)>. Acesso em 26/12/2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. [S.I]: Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)>. Acesso em 26/12/2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015&caixaBusca=N>>. Acesso em: 05/12/2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Demonstrativo de receitas e despesas candidata Dilma Rousseff**. Disponível em: <[http://cdn.tse.jus.br/contas\\_partidarias/PT\\_Candidata\\_Eleicoes\\_2014/DEMONSTRATIVOS\\_CANDIDATA/Demonstrativo\\_de\\_Receitas\\_Despesas\\_CNPJ\\_20570274000123.pdf](http://cdn.tse.jus.br/contas_partidarias/PT_Candidata_Eleicoes_2014/DEMONSTRATIVOS_CANDIDATA/Demonstrativo_de_Receitas_Despesas_CNPJ_20570274000123.pdf)>. Acesso em: 01 de jan de 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Demonstrativo de receitas e despesas candidato Aécio Neves**. Disponível em: <[http://cdn.tse.jus.br/contas\\_partidarias/PSDB\\_Candidato\\_Eleicoes\\_2014/DEMONSTRATIVO\\_RECEITAS\\_DESPESAS\\_CNPJ\\_20572776000193.pdf](http://cdn.tse.jus.br/contas_partidarias/PSDB_Candidato_Eleicoes_2014/DEMONSTRATIVO_RECEITAS_DESPESAS_CNPJ_20572776000193.pdf)>. Acesso em: 01 de jan de 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 15ª ed. São Paulo: Edipro, 2012.

CERQUEIRA, Thales Tácito. **Direito Eleitoral Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2015.

KANAAN, Alice. **Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo**. Temas do direito eleitoral no século XXI. André de Carvalho Ramos (coordenador). Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 271-314.

LORENCINI, Bruno César. **Aspectos Jurídicos do Financiamento Eleitoral no Brasil**. Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MOREIRA, Roberto. **Curso de Direito Eleitoral**. 5ª ed. Salvador: Juspodivm, 2011.

OSORIO, A. R. P. ; SARMENTO, Daniel . **Eleições, Dinheiro e Democracia: A ADI 4.650 e o Modelo Brasileiro de Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Direitos Fundamentais & Justiça , v. 26, p. 15-38, 2014.

PORTUGAL, Adriana Couco. **Lobby pré-eleitoral e financiamento público de campanhas eleitorais: uma exploração em economia política positiva**. Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Departamento de economia. 2006.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis. **Financiamento da política no Brasil**. Dissertação de Mestrado apresentada no programa de pós-graduação stricto sensu da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção de título de mestre em direito do Estado. São Paulo: [S.N.], 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28092010-113713/pt-br.php>>. Acesso em 26/11/2015.

RIBEIRO, Flávia. **Direito Eleitoral**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas – fundos públicos versus privados**. *Novos Estudos*, nº 73, nov./2005. São Paulo: CEBRAP, 2005. p. 5-15.

SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, v. 1, n. 1, set/dez 2005. Fortaleza: TRE-CE, 2005. p. 11-28.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. **Uma mistura tóxica: poética, dinheiro e financiamento das eleições**. Direitos fundamentais & justiça - ano 8, nº 26, p. 15-38, jan./mar. 2014.

SCHMITT, Rogério. **Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

SILVA, José Afonso. **Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Matheus Passos. **Relações entre Estado e democracia na teoria política contemporânea**. Brasília: UNB, 2005.

TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado – Brasil, Estados Unidos, França**. São Paulo: Saraiva, 2009.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão. **Reforma política: cláusula de barreira na Alemanha e no Brasil**. Porto Velho: Edufro, 2006.

VIOLATO, Paulo José de Albuquerque. **Financiamento empresarial de campanhas eleitorais**. Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de bacharel, no curso de Direito da Universidade de Brasília. Brasília: [S.N], 2014.

XAVIER, Allan Ferreira. **O financiamento de campanha eleitoral e a sua influência na representação Política**. Brasília: Vestnik, 2014.

ZOVATTO, Daniel. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada**. *Opinião Pública*. v. 11, n. 2. Campinas: CESOP, 2005. p. 287-336.